Unione europea
Fondo sociale europeo

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro
Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro

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

I giovani e il mercato del lavoro

Le criticità della transizione dall'istruzione al lavoro e il programma *Youth Guarantee*

(22 luglio 2013, ver. 0.5)

Azioni di Sistema Welfare to Work per le Politiche di Reimpiego

Staff statistica, studi e ricerche sul mercato del lavoro

Italialavoro

I giovani e il mercato del lavoro

Le criticità della transizione dall'istruzione al lavoro e il programma *Youth Guarantee*

Autori del documento:

Roberto Cicciomessere (capitoli 1,2 e 4) e Maurizio Sorcioni (capitolo 3)

Supporto statistico e metodologico:

Leopoldo Mondauto, Simona Calabrese e Giuseppe De Blasio
"Staff statistica, studi e ricerche sul mercato del lavoro"

Versione 0.5 del 22 luglio 2013

Indice

Sintesi **4**

Introduzione **9**

1. La popolazione giovanile in Europa **10**

1.1 Le dinamiche e le proiezioni della popolazione giovanile in Europa 11

1.2 La componente straniera della popolazione giovanile in Europa 14

1.2.1 La componente straniera della popolazione giovanile in Italia *19*

1.3 La popolazione giovanile per titolo di studio 23

1.4 Il contributo della qualità del lavoro alla crescita del valore aggiunto 28

1.5 La variazione del tasso di non occupazione per titolo di studio durante la crisi 31

2. La transizione dall'istruzione al lavoro e i divari territoriali **37**

2.1 Le forze di lavoro potenziali e i il tasso di mancata partecipazione al lavoro 46

2.1.1 La condizione professionale percepita dai giovani *49*

2.2 Le permanenze e le transizioni dei giovani 51

2.3 Le transizioni dei giovani diplomati e laureati 56

3. Giovani: la domanda di lavoro dipendente e parasubordinato **60**

3.1 La domanda di lavoro che c'è e che non c'è 61

3.2 Tanti ingressi e tante uscite 67

4. Il programma *Youth Guarantee* **70**

4.1 Il target del programma *Youth Guarantee*: i giovani Neet in Europa 71

4.2 I giovani Neet in Italia 74

4.3 Il bacino potenziale dei giovani Neet da attivare 78

4.4 Le criticità dei servizi per il lavoro 81

4.5 La spesa per le politiche del lavoro 84

4.6 Il personale dei servizi pubblici per il lavoro 89

4.7 I servizi competenti per l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro 91

4.8 Le azioni per aumentare l'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro 92

Bibliografia **98**

Sintesi

Le profonde e rapide trasformazioni demografiche degli ultimi decenni hanno determinato fenomeni di grande rilevanza per lo sviluppo sociale ed economico dell'Europa, come la diminuzione delle nascite al di sotto della soglia di rimpiazzo, l'innalzamento della vita media, l'aumento delle migrazioni e il forte invecchiamento della popolazione.
Di conseguenza, la popolazione di giovani 15-29enni europei è diminuita negli ultimi venti anni di oltre 14 milioni, dei quali 4 milioni in Italia, 3,3 in Germania, 2 in Spagna e 1,1 in Francia.
La flessione della popolazione giovanile sarebbe stata ben più severa se non fosse stata compensata dai flussi migratori composti in maggioranza da persone giovani.
Secondo le stime demografiche dell'Istat, la flessione complessiva della popolazione giovanile italiana nei prossimi 55 anni sarà, invece, relativamente modesta, pari a poco meno di 800 mila unità perché il crollo della popolazione italiana di 2,1 milioni sarà quasi interamente compensato dall'aumento degli immigrati di circa 1,4 milioni di unità.
Se il saldo migratorio dovrebbe garantire la presenza di una popolazione giovanile complessiva tra 15 e 29 anni appena al di sotto degli attuali 9,5 milioni, gli effetti nelle diverse aree del Paese saranno molto differenziati e determineranno effetti drammatici nel Mezzogiorno.
Nelle regioni del Nord la contenuta flessione dei giovani italiani sarà più che compensata dai giovani immigrati determinando così una crescita complessiva dei residenti pari a circa 700 mila unità. Un fenomeno analogo si manifesterà nelle regioni del Centro con un saldo positivo di 100 mila unità.
Viceversa nelle regioni del Mezzogiorno la forte flessione dei giovani italiani non sarà compensata dalla crescita degli stranieri che preferiscono emigrare nelle regioni centro-settentrionali dove l'offerta di lavoro è più alta e di conseguenza la popolazione giovanile meridionale si ridurrà di 1,6 milioni.
Secondo queste stime, nel 2065 tre quarti dei giovani 15-29enni risiederanno nelle regioni del Centro-Nord e un solo quarto in quelle del Mezzogiorno.
Pur trattando con la dovuta cautela le proiezioni della popolazione, soprattutto quelle più lontane dall'anno di partenza, è forte la probabilità che nelle regioni meridionali si verificheranno variazioni negative della popolazione di dimensioni mai sperimentate nel passato e che nel corso dei prossimi 55 anni verrà a mancare il quaranta per cento della popolazione giovanile.
Le conseguenze dello shock demografico sull'economia meridionale e sulla coesione sociale non potranno che essere negative: dalla sostenibilità del welfare determinata dal brusco invecchiamento della popolazione e dall'aumento di anziani bisognosi di cure, all'abbassamento della qualità del lavoro aggravato dal pendolarismo dal Sud al Nord che causerà un'ulteriore riduzione della produttività e al deterioramento dei rapporti intergenerazionali procurato dall'aumento del tasso di dipendenza degli anziani.
Per quanto riguarda gli effetti che le dinamiche demografiche potrebbe determinare nel mercato del lavoro, la riduzione della popolazione di giovani nel Mezzogiorno non dovrebbe avere effetti significativi dal momento che già oggi il sistema produttivo non riesce ad assorbire la vasta offerta di lavoro regolare dei 15-29enni.
Viceversa la crescita sostenuta del numero di giovani del Centro-Nord sin dal prossimo decennio, in presenza di una crescita economica debole, rischia di non diminuire la quantità di lavoro giovanile disponibile non utilizzata dal sistema produttivo e quindi la disoccupazione giovanile.

Un altro elemento di criticità è rappresentato dal basso livello d'istruzione dei giovani italiani rispetto ai coetanei del resto dell'Europa. Più del 40% dei 15-29enni italiani ha conseguito al massimo la licenza media, meno della metà è diplomato e solo il restante 10% è laureato.
Il forte deficit del nostro Paese nell'istruzione terziaria determina ricadute negative sulla propensione delle imprese a innovare e ad adattarsi ai cambiamenti organizzativi e produttivi determinati dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
Una delle cause della bassa quota di laureati è costituita dal modesto numero di studenti iscritti ai corsi d'istruzione terziaria non universitari, in particolare agli istituti tecnici superiori: in Italia sono circa 5 mila a fronte dei 462 mila della Germania, dei 562 mila della Francia e dei 484 mila del Regno Unito.
La bassa qualità del lavoro in Italia, assieme al modesto livello d'innovazione e d'investimenti nei settori ITC sono fra le cause della modesta crescita del prodotto e della stagnazione della produttività. Sono queste criticità strutturale del sistema produttivo italiano che preferisce fare scelte di espansione occupazionale a basso costo e con personale scarsamente qualificato, piuttosto che investire in innovazioni tecnologiche e organizzative che potrebbero assicurare più alti livelli di competitività e di produttività.
La crisi economica e occupazionale ha ulteriormente penalizzato i giovani con bassi livelli d'istruzione, mentre il possesso di titoli di studio più alti ha maggiormente protetto giovani e adulti dalla perdita del lavoro.
Ma, diversamente da quanto si osserva nella media dei paesi dell'OCSE, la crisi economica e occupazionale non ha spinto i giovani a ritardare l'ingresso nel mercato del lavoro e a investire maggiormente nell'istruzione, ma ha determinato, tra il 2007 e il 2012, un brusco aumento del tasso di Neet, sia della componente inattiva e soprattutto di quella disoccupata, che ha colpito indifferentemente i giovani con alti e bassi

livelli d'istruzione e tutte le aree del Paese: probabilmente la crisi economica ha costretto anche i giovani con le più alte qualifiche ad accettare di lavorare nell'economia sommersa.

Il fenomeno dell'emergenza occupazionale giovanile è caratterizzato da una specifica "anomalia" tutta italiana che vede una quota relativamente contenuta di giovani 15-29enni disoccupati rispetto agli altri paesi – l'11% della popolazione della stessa età a fronte della media europea del 10,3% - ma un preoccupante tasso di disoccupazione giovanile, inferiore solo a quello della Spagna. Questa anomalia si spiega con la modesta percentuali di giovani che lavorano e dalla conseguente elevata quota di inattivi che rappresentano quasi il 60 per cento della popolazione giovanile. Prendendo come confronto il Regno Unito, in quel paese le proporzioni si ribaltano, anche con una quota di disoccupati simile a quella italiana (10,6%): quasi il 60 per cento di giovani lavora e meno di un terzo è inattivo.
Le principali cause della bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro sono costituite dai forti ritardi nella transizione tra la scuola e il lavoro, ma anche dai divari occupazionali dei giovani che si osservano tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno.
Infatti, nelle regioni settentrionali i giovani accorciano più velocemente il divario occupazionale con la media dei paesi europei e già nella fascia degli adulti 30-34enni il tasso di occupazione e superiore a quello europeo. Viceversa il differenziale tra il tasso di occupazione dei giovani meridionali e quello dei coetanei europei è incolmabile e aumenta ulteriormente con il crescere dell'età.
Già queste prime evidenze mostrano che per affrontare efficacemente l'emergenza occupazione giovanile bisogna intervenire innanzitutto nella scuola e nell'università e prevalentemente nel Mezzogiorno, favorendo l'utilizzo dell'apprendistato come canale formativo parallelo a quello liceale e degli istituti tecnici e promuovendo maggiormente gli uffici di *placement* e di orientamento nelle scuole e nelle università.

Com'è del resto atteso, la flessione durante l'ultimo periodo di crisi economica del tasso di occupazione dei giovani 15-29enni è più marcata di quella degli adulti 30-64enni, anche se flessioni più contenute si osservano nella media dei paesi europei. La maggiore flessione del tasso di occupazione giovanile è determinato dalla fase recessiva nella quale si riducono i flussi di creazione di nuova occupazione che generalmente riguardano i giovani e, in Italia, dalla riduzione del turn over conseguente all'innalzamento dell'età pensionabile unita alla necessità di riassorbire il bacino dei cassaintegrati.
La flessione del tasso di occupazione dei giovani nel periodo di crisi è correlata anche al mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato che interessano maggiormente i giovani e che sono i più facili da rescindere. Negli ultimi anni la quota di giovani lavoratori a termine è nella media dei paesi europei. Occorre sottolineare anche a questo proposito le profonde diversità tra le due aree del Paese: mentre nel Centro-Nord il lavoro flessibile assolve alla sua funzione di contratto d'entrata nel mondo del lavoro dei giovani, per poi stabilizzarsi negli anni successivi, nel Mezzogiorno, una maggiore quota di lavoratori a termine permane in questa situazione di precarietà anche nel resto della vita lavorativa.

Un'altra anomalia italiana rispetto al resto d'Europa è rappresentata dall'alta quota di forze di lavoro potenziali giovanili, costituita in prevalenza da giovani che non cercano lavoro attivamente, ma che vorrebbero lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione.
Se si tiene conto che le forze di lavoro potenziali hanno una forte propensione al lavoro per cui possono in qualche modo essere assimilate ai disoccupati nel più ampio bacino del lavoro disponibile non utilizzato dal sistema produttivo, il tasso di mancata partecipazione giovanile al lavoro, pari al 29,4% nella media europea, raggiunte in Italia la drammatica quota del 51%, ben più alta di quella già preoccupante del tasso di occupazione giovanile. Nel nostro Paese più della metà dei giovani 15-24enni che vorrebbe lavorare (pari a circa 1,2 milioni) non riesce a trovare un'occupazione.
Anche in questo caso occorre osservare che il fenomeno delle forze di lavoro potenziali interessa quasi esclusivamente il Mezzogiorno e di conseguenza il tasso di mancata partecipazione al lavoro dei giovani è pari al 27% nelle regioni centro-settentrionali e sale al 56% nelle regioni meridionali, con valori significativamente più alti per le donne.

Occorre precisare che l'assenza di sensibili differenze tra disoccupati e forze di lavoro potenziali è ulteriormente confermata dal fatto che gran parte dei giovani in questa condizione professionale si considera disoccupato. È infatti sensibile il gap tra la disoccupazione auto-percepita e quella basata sulle definizioni internazionali, soprattutto nel Mezzogiorno: solo il 46% dei giovani che si considerano disoccupati lo è effettivamente sulla base dei requisiti, mentre il 41% è costituito da forze di lavoro potenziali.

Le forti differenze tra le due platee di giovani centro-settentrionali e meridionali si osservano anche prendendo in considerazione la diversa probabilità che hanno di migliorare o di peggiorare la propria condizione professionale.
La maggiore diversità interessa gli inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente che nelle regioni meridionali rischiano di permanere nella stessa condizione in misura di gran lunga superiore rispetto ai giovani nelle stesse condizioni delle regioni centro-settentrionali: solo il 15,5% ha la probabilità di trovare

un lavoro anche part-time entro un anno, mentre tale quota sale al 23,9% nel Centro-Nord.
Tenendo conto che questi giovani sono di gran lunga più numerosi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, la scarsa mobilità verso l'occupazione nelle regioni meridionali può essere spiegata considerando la forte contiguità di questo gruppo con l'area del lavoro non regolare e la bassa domanda di lavoro regolare da parte del sistema produttivo del Sud. Il lavoro nero rappresenta nel Sud d'Italia una trappola dalle quale è difficile uscire.
D'altronde occorre osservare che la probabilità di trovare lavoro da parte di questa componente maggioritaria delle forze di lavoro potenziali del meridione non è molto distante da quella dei disoccupati delle stesse regioni, mentre la differenza tra i tassi di transizione nel Centro-Nord dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare è più alta: più di 15 punti percentuali rispetto ai 2 punti del Mezzogiorno.
Questi dati confermano che nel Sud la convenienza dei giovani a cercare lavoro attivamente è relativamente molto bassa, anche perché sono più efficaci i canali informali, mentre è più alta nel Centro Nord dove i canali formali sono più efficienti, in particolare le agenzie per il lavoro.

Un altro fattore che in Italia influisce pesantemente sulla possibilità dei giovani di trovare lavoro è il livello del titolo di studio conseguito, in particolare per quanto riguarda il diploma e la laurea.
Anche se in Italia il vantaggio in termini occupazionali della laurea rispetto al diploma è molto alto rendendo l'investimento nel titolo terziario più vantaggioso, tuttavia permane il forte differenziale del tasso di occupazione per entrambi i titoli di studio rispetto alla media europea nel 2012: 18 punti percentuali per la laurea e 23 punti per il diploma. Nel 2012 il 93,4% dei giovani tedeschi 20-34enni che avevano conseguito la laurea da non più di tre anni era occupato e solo il 64% in Italia. Va ancora peggio per i diplomati italiani: solo il 46,3% ha trovato un lavoro a fronte dell'83,3% dei coetanei tedeschi.
Anche se in Italia il possesso di una laurea, anche nel periodo di crisi, garantisce le maggiori possibilità di trovare un lavoro, i differenziali tra Nord e Mezzogiorno del tasso di occupazione a parità di livello d'istruzione sono drammatici: a tre anni dal diploma il tasso di occupazione dei giovani settentrionali è pari al 62%, quello dei meridionali quasi alla metà (31%); a tre anni dalla laurea 76 giovani settentrionali su cento sono occupati, solo 49 su cento se sono meridionali.

Nel 2012 sono stati attivati circa 2,8 milioni di rapporti di lavoro riservati ai giovani fino a 29 anni (escluso il lavoro intermittente) a fronte di circa 2,5 milioni di cessazioni. Rispetto al 2009 le attivazioni sono diminuite di circa 220 mila e le cessazioni di 140 mila unità. Complessivamente la domanda di lavoro dipendente e parasubordinato riservata ai giovani, nel 2012, è pari a circa il 27% del totale, una quota rilevante che testimonia come, anche nella attuale fase di crisi, il mercato del lavoro richieda un volume consistente di giovani. Ma se dal punto di vista meramente quantitativo la domanda di lavoro è consistente, è dal punto di vista qualitativo che si manifestano le principali criticità. In primo luogo sul versante delle fattispecie contrattuali è del tutto assente l'apprendistato che pure dovrebbe essere il principale canale di ingresso nel mercato del lavoro. Se ci considerano i rapporti di lavoro attivati riservati ai giovani fino a 19 anni (circa 220 mila) solo il 20% è in apprendistato e percentuali ancora minori si registrano per i giovani tra i 20 ed i 24 anni (12%) e per quelli tra il 25 ed i 29 anni (6%). La gran parte dei flussi di ingresso avviene attraverso contratti a tempo determinato e a progetto (oltre l'80% delle attivazioni) che, benché molto più costosi dell'apprendistato, vengono ampiamente preferiti dalle imprese. Un secondo elemento di criticità è rappresentato dalle posizioni professionali ricoperte dai giovani che in un caso su quattro sono non qualificate. Sono i servizi il comparto che esprime la domanda di lavoro più consistete anche se è nell'industria in senso stretto che si manifesta il fabbisogno più rilevante poiché la domanda di lavoro riservata ai giovani supera ampiamente il 31% del totale ben quattro punti percentuali in più rispetto alla media (27%). I sistema produttivo manifatturiero, quindi non sembra poter prescindere dalla forza lavoro giovanile che copre, come è facile intuire, i fabbisogni di flessibilità del settore. Nel complesso, comunque, la domanda di lavoro riservata ai giovani è tutta caratterizzata da esperienze di lavoro sempre più brevi. La conferma viene dall'analisi delle durate effettive dei rapporti di lavoro. Il 45% dei rapporti di lavoro cessati e riservati ai giovani fino a 19 anni, dura meno di un mese (il 18% un giorno) mentre il 34% ha un durata comprese tra 2 e 3 mesi. Scenario analogo si rileva per la classe di età tra i 20 ed i 29 anni dove è il 34% dei rapporti di lavoro a durare meno di un mese e comunque il 54% non supera i tre mesi. Praticamente inesistenti i rapporti di lavoro lunghi. Infatti, solo il 4,5% dei rapporti di lavoro cessati che interessano i giovani under 29 ha una durata superiore ai 36 mesi. Si può dunque concludere che, nonostante la crisi, i giovani entrano nel mercato del lavoro, ma la loro esperienza è estremamente frammentata e spesso si traduce in un percorso accidentato, fatto di numerose interruzioni in campi e settori sempre diversi e comunque quasi sempre per attività brevi e dequalificate e l'assenza dell'apprendistato certamente lascia un vuoto che inasprisce i processi di transizione verso la vita professionale.

La platea dei destinatari del programma dell'Unione europea *Youth Garantee* ai quali occorre garantire "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" è più vasta di quella dei giovani disoccupati e comprende quella 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 sia in cerca di lavoro che inattivi.
I giovani Neet sono in Italia 1,3 milioni e rappresentano la quota più alta della popolazione giovanile della stessa età che si osserva in Europa: 21,1% a fronte della media europea del 13,2%.
Ma anche in questo caso la realtà è molto diversificata perché oltre la metà dei giovani Neet italiani si concentra nel Mezzogiorno (55%), il 30% nel Nord e il 15% nel Centro. Il 14% dei Neet è costituito da immigrati.
La probabilità di cadere nello stato di Neet è molto alta nei paesi, come l'Italia, in cui una quota modesta di giovani lavora anche mentre frequenta corsi di studio e formazione, soprattutto in percorsi duali di scuola e lavoro come l'apprendistato.
Solo il 2,8% dei giovani italiani negli studi lavora, a fronte del 13,6% della media europea e al 25,3% della Germania. Una più alta partecipazione degli studenti al mercato del lavoro, 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.*

È necessario precisare che i Neet non sono un gruppo omogeneo con lo stesso livello di svantaggio dal momento che 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.
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.
Il principale motivo dell'inattività dichiarata dai giovani Neet è lo scoraggiamento (25%), cioè la convinzione di non riuscire a trovare un lavoro, seguita dall'attesa degli esiti di passate azioni di ricerca (21%) e dalla necessità di prendersi cura di bambini o persone non autosufficienti (18% che sale al 27% per le donne).
Se si prende in considerazione anche la distinzione fra forze di lavoro potenziali con un'alta propensione al lavoro e i "veri" inattivi scarsamente interessati a trovare un lavoro, il bacino potenziale dei giovani Neet effettivamente interessati a un'offerta di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio sulla base programma europea *Youth Guarantee* si riduce probabilmente a circa 900 mila, dei quali il 56% nel Mezzogiorno, il 15% nel Centro e il 28% nel Nord.

Solo il 32% del bacino ristretto dei 900 mila giovani Neet che potrebbero essere interessati all'offerta di *Youth Guarantee* ha avuto contatti con un Centro pubblico per l'impiego. Del resto la capacità dei Cpi di trovare lavoro ai giovani è molto modesta: solo l'1,6% dei giovani 15-24enni ha trovato l'attuale occupazione attraversi i servizi pubblici per l'impiego e il 4,6% attraverso le agenzie private per il lavoro.
Se complessivamente solo il 6,2% degli occupati ha trovato un lavoro attraverso i canali formali dell'intermediazione pubblica e privata, quasi la metà (48%) ha avuto maggiore successo attraverso parenti e amici, il 26% attraverso la richiesta diretta al datore di lavoro, il 16% iniziando un'attività lavorativa autonoma, il 6% attraverso gli annunci sui giornali e una quota significativa del 5% 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 di trovare un lavoro a una quota significativa di giovani lavoratori (61 mila), superiore a quella intermediata congiuntamente da servizi pubblici e agenzie per il lavoro (18 mila).
Analizzando i metodi usati in Europa dai disoccupati per cercare lavoro, emerge che solo il 32% degli italiani ha utilizzato i servizi pubblici per l'impiego a fronte della media europea del 56%. I servizi pubblici sono utilizzati in Germania dall'82% dei disoccupati, nel Regno Unito dal 62% e in Francia dal 58%.

Le ragioni sulla scarsa efficacia nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro dei servizi pubblici per l'impiego può essere ricercata analizzando il livello di spesa per le politiche del lavoro e la sua distribuzione tra servizi, politiche attive e passive nei paesi europei.
Diversamente da quanto si potrebbe attendere, la spesa italiana per le politiche del lavoro, misurata in percentuale del prodotto, non si discosta di molto dalla media europea: 1,8% del PIL a fronte del 2,2% del PIL dei paesi dell'Unione, con punte del 2,5% della Germania e del 3,8% della Spagna.
E' molto importante osservare che il Regno Unito spende per le politiche del lavoro una quota molto modesta – lo 0,7% del PIL – ma con risultati ben diversi dai quelli italiani dal momento che i suoi *Job Center Plus* intermediano quasi un terzo delle assunzioni.
Il problema dell'efficacia dei centri per l'impiego e delle politiche del lavoro non dipende, di conseguenza, solo dalla quantità di risorse, ma principalmente da come sono impiegate. Infatti l'Italia spende solo 517 milioni

per i servizi per l'inserimento del lavoro (in pratica le spese per il personale) mentre il Regno Unito ha una spesa 10 volte superiore per questa voce (5,4 miliardi): è questa la scelta vincente.
Sempre l'Italia spende 5,5 miliardi per le politiche attive, in gran parte per gli incentivi all'assunzione delle imprese, il Regno Unito 635 milioni.
Infine l'Italia spende oltre 19 miliardi per i sussidi di disoccupazione, il Regno Unito solo 5 miliardi nonostante abbia un sistema di assicurazione contro la disoccupazione universale.
Quest'ultimo risultato deriva proprio dal modo in cui il Regno Unito distribuisce le risorse: centri per l'impiego diffusi capillarmente e con numeroso personale specializzato consentono da una parte d'intermediare una quota importante delle assunzioni e dall'altra di disincentivare atteggiamenti opportunistici da parte dei beneficiari degli ammortizzatori sociali.
Le conseguenze della bassa spesa dell'Italia per i Servizi ha immediate conseguenze sul rapporta tra personale e clienti dei Cpi: il rapporto fra utenti in carico e addetti nel nostro Paese è ben lontano dagli standard europei dal momento che nel 2011 il personale dei centri per l'impiego non raggiunge neppure le 8 mila unità.
Nel Regno Unito il personale dei *Jobcenter Plus* è pari a 67 mila operatori, in Francia i *Pole emploi* dispongono di quasi 50 mila addetti e in Germania gli operatori sono 115 mila. In Italia ogni operatore ha in carico 183 utenti, in Francia 54, in Germania 28 e nel Regno Unito 19.

La scarsa efficienza dei servizi pubblici per l'impiego italiani ha anche una ricaduta negativa sulla durata dei sussidi di disoccupazione e quindi sulla spesa per gli ammortizzatori sociali perché non essendo in grado, nella maggior parte dei casi, di offrire congrue offerte di lavoro ai beneficiari delle integrazioni al reddito e neppure di controllare se si attivano effettivamente nella ricerca del lavoro vengono a mancare i presupposti del modello di *welfare to work* che presuppone l'integrazione tra politiche attive e passive per una maggiore responsabilizzazione del disoccupato.
Del resto si osserva in Europa una significativa correlazione fra numero di utenti per operatore dei servizi pubblici per l'impiego e quota di stanziamenti per i sussidi di disoccupazione: più numeroso è il personale dei servizi in rapporto agli utenti, minore è la spesa per le politiche passive.
Un'altra causa d'inefficacia di una parte significativa dei Centri per l'impiego è la mancanza d'informazioni sulla domanda, senza le quali è obiettivamente velleitario pretendere di fare intermediazione. L'assenza in gran parte del Cpi degli operatori dedicati alla copertura di posti vacanti delle imprese riduce nei fatti la loro possibilità di aiutare i disoccupati a trovare un lavoro e consente solo di aumentare la loro occupabilità. Nei servizi europei questa figura rappresenta una quota del personale che va dal 33% della Francia al 51% del Regno Unito.

Per superare le criticità dei centri per l'impiego pubblico e per adeguare le risorse umane anche ai compiti aggiuntivi del programma "garanzie ai giovani" si potrebbe intervenire con una combinazione equilibrata e integrata di tre interventi per aumentare gli operatori, in particolare quelli rivolti alle imprese e alla promozione di start-up, attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari, per creare un'Agenzia federale sulla base di un accordo fra Stato e Regioni che garantisca su tutto il territorio più alti standard di qualità e gestisca *Youth Guarantee* e per rafforzare la collaborazione con gli operatori privati a cui affidare quote di disoccupati da ricollocare nel mercato del lavoro.

Introduzione

Con questo lavoro si aggiorna il rapporto su "I giovani nel mercato del lavoro" pubblicato nel gennaio del 2011.
Il rapporto si propone d'individuare le principali cause della bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro e di analizzare le politiche del lavoro che possono contribuire ad aumentare l'occupazione giovanile.

Nel primo capitolo si analizzano le dinamiche e le proiezioni della popolazione giovanile tra 15 e 29 anni nel confronto europeo, con particolare attenzione al contributo degli immigrati nelle dinamiche demografiche, al fine d'individuare le loro ricadute sul mercato del lavoro. Si esamina in particolare il divario del livello d'istruzione dei giovani italiani rispetto a quelli dell'Europa.

Nel secondo capitolo si analizzano le criticità della transizione dei giovani dall'istruzione all'occupazione, nel confronto fra le grandi aree del paese, dal momento che due delle principali cause della bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro sono costituite dal ritardo nell'ingresso nel mondo del lavoro rispetto ai coetanei europei, ma anche dai grandi divari occupazionali che si osservano tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno.

Il terzo capitolo analizza la domanda da parte delle imprese di giovani sulla base dei dati amministrativi delle comunicazioni obbligatorie che consentono di osservare i flussi di tutte le assunzioni e le cessazioni dei lavoratori dipendenti e parasubordinati.

Nel quarto capitolo si analizzano le caratteristiche dei destinatari del programma dell'Unione europea sull'istituzione di una "garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*) che sono costituiti da quella 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 (*Neet*), composta da giovani sia disoccupati che inattivi.
Sono individuate le criticità dei servizi pubblici e privati per l'occupazione che dovranno offrire a questi giovani una prospettiva di lavoro o di formazione e sono confrontati i diversi livelli d'efficacia delle politiche del lavoro dei paesi dell'Unione al fine di definire le azioni che potrebbero essere adottate per gestire con successo il programma *Youth Guarantee*.

I dati pubblicati nel rapporto sono stati ricavati dai microdati dell'indagine campionaria sulle forze di lavoro dell'Istat, anche dal suo modulo longitudinale, dalla banca dati amministrativa delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro, dal *data base* online dell'Eurostat e dall'archivio EU KLEMS (*Labour Force Survey*).

1. La popolazione giovanile in Europa

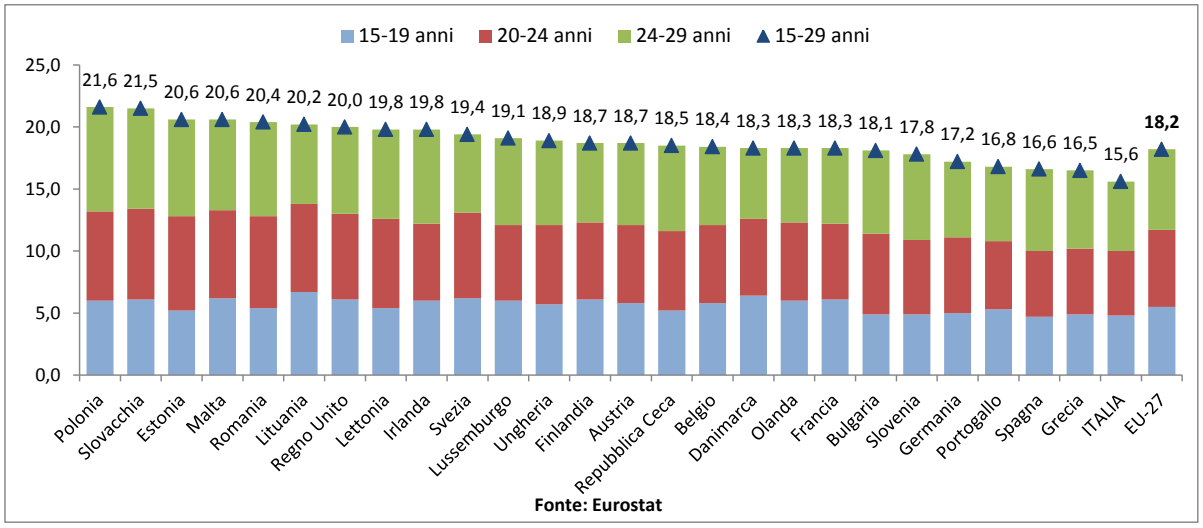
Nel gennaio del 2012 circa 92 milioni di giovani da 15 a 29 anni vivono nell'Unione europea a 27 paesi e di questi poco più di 9 milioni in Italia, pari al 10,3% del totale.
La quota di giovani italiani sul totale della popolazione (15,6%) è la più bassa fra tutti i paesi europei ed è inferiore di circa 3 punti rispetto alla media dell'Unione a 27 (18,2%) (*tavola 1.1 e figura 1.1*).

Tavola 1.1 – Popolazione giovanile al 1° gennaio per classi quinquennali d'età nei paesi dell'Unione Europea - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia e incidenza percentuale sul totale della popolazione)

	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	15-29 anni	Totale	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	15-29 anni	Totale
	Valori assoluti in migliaia					Incidenza percentuale sul totale della popolazione				
EU-27	**27.633.983**	**31.273.373**	**32.938.674**	**91.846.030**	**503.663.601**	**5,5**	**6,2**	**6,5**	**18,2**	**100,0**
Belgio	643.647	697.203	703.827	2.044.677	11.094.850	5,8	6,3	6,3	18,4	100,0
Bulgaria	358.043	476.084	490.354	1.324.481	7.327.224	4,9	6,5	6,7	18,1	100,0
Repubblica Ceca	541.105	671.462	721.200	1.933.767	10.505.445	5,2	6,4	6,9	18,4	100,0
Danimarca	359.125	347.475	316.190	1.022.790	5.580.516	6,4	6,2	5,7	18,3	100,0
Germania	4.080.462	4.959.920	4.990.602	14.030.984	81.843.743	5,0	6,1	6,1	17,1	100,0
Estonia	69.584	102.149	104.125	275.858	1.339.662	5,2	7,6	7,8	20,6	100,0
Irlanda	277.071	282.952	346.615	906.638	4.582.769	6,0	6,2	7,6	19,8	100,0
Grecia	553.794	592.806	708.214	1.854.814	11.290.067	4,9	5,3	6,3	16,4	100,0
Spagna	2.178.778	2.465.001	3.039.412	7.683.191	46.196.276	4,7	5,3	6,6	16,6	100,0
Francia	3.989.077	4.002.191	3.958.242	11.949.510	65.327.724	6,1	6,1	6,1	18,3	100,0
Italia	**2.906.075**	**3.148.271**	**3.421.924**	**9.476.270**	**60.820.696**	**4,8**	**5,2**	**5,6**	**15,6**	**100,0**
Cipro	62.191	71.833	75.159	209.183	862.011	7,2	8,3	8,7	24,3	100,0
Lettonia	109.483	147.472	147.521	404.476	2.041.763	5,4	7,2	7,2	19,8	100,0
Lituania	201.882	214.721	192.347	608.950	3.007.758	6,7	7,1	6,4	20,2	100,0
Lussemburgo	31.557	32.160	36.618	100.335	524.853	6,0	6,1	7,0	19,1	100,0
Ungheria	568.221	639.074	673.487	1.880.782	9.957.731	5,7	6,4	6,8	18,9	100,0
Malta	26.089	29.449	30.293	85.831	417.520	6,2	7,1	7,3	20,6	100,0
Olanda	998.095	1.049.537	1.011.311	3.058.943	16.730.348	6,0	6,3	6,0	18,3	100,0
Austria	489.618	531.963	555.674	1.577.255	8.443.018	5,8	6,3	6,6	18,7	100,0
Polonia	2.314.724	2.775.143	3.239.832	8.329.699	38.538.447	6,0	7,2	8,4	21,6	100,0
Portogallo	558.476	578.667	634.925	1.772.068	10.541.840	5,3	5,5	6,0	16,8	100,0
Romania	1.152.298	1.583.903	1.623.149	4.359.350	21.355.849	5,4	7,4	7,6	20,4	100,0
Slovenia	100.129	123.223	141.362	364.714	2.055.496	4,9	6,0	6,9	17,7	100,0
Slovacchia	331.895	396.204	435.064	1.163.163	5.404.322	6,1	7,3	8,1	21,5	100,0
Finlandia	327.766	332.881	345.438	1.006.085	5.401.267	6,1	6,2	6,4	18,6	100,0
Svezia	592.376	650.862	595.136	1.838.374	9.482.855	6,2	6,9	6,3	19,4	100,0
Regno Unito	3.812.422	4.370.767	4.400.653	12.583.842	62.989.551	6,1	6,9	7,0	20,0	100,0

Fonte: Eurostat

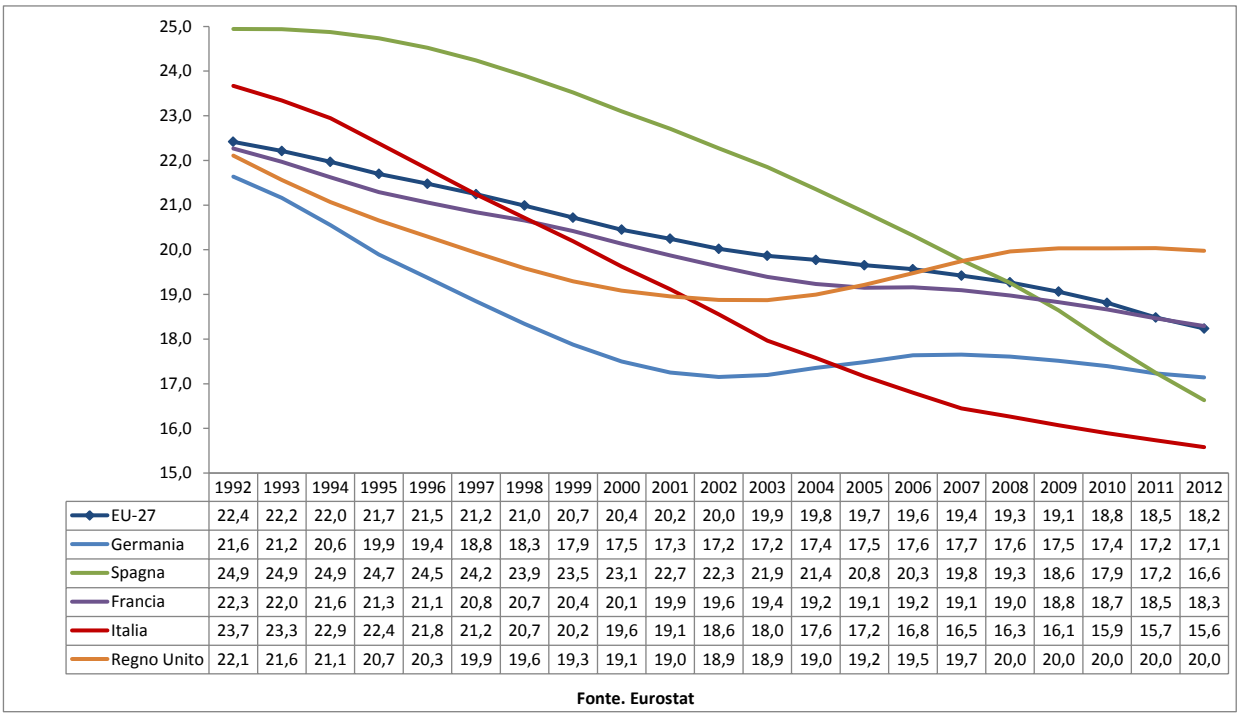
Figura 1.1 – Popolazione giovanile al 1° gennaio per classi quinquennali d'età nei paesi dell'Unione Europea - Anno 2012 (incidenza percentuale sul totale della popolazione)



1.1 Le dinamiche e le proiezioni della popolazione giovanile in Europa

La quota di giovani europei sul totale della popolazione è diminuita costantemente negli ultimi venti anni (*figura 1.2*).
Ciò è dovuto a una progressiva riduzione del tasso di fertilità in Europa dopo la fine del boom demografico degli anni cinquanta. Meno nascite e allungamento della vita hanno determinato una diminuzione della popolazione giovanile e un parallelo aumento della percentuale degli anziani.
Complessivamente in Europa dal 1992 al 2012 la popolazione giovanile dei 15-29enni è diminuita di 14,2 milioni, in Italia di quasi 4 milioni, in Germania di 3,3 milioni, in Spagna di 2 milioni, in Francia di 1,1 milioni e nel Regno Unito di sole131 mila unità (*tavola 1.2*).
Italia e Spagna sono i due paesi europei dove si è ridotta maggiormente la quota di giovani sulla popolazione (più di 8 punti percentuali), seguiti dalla Germania (4,5 punti percentuali), dalla Francia (4 punti) e dal Regno Unito (2 punti).

Figura 1.2 – Popolazione giovanile al 1° gennaio (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 1992-2012 (incidenza sul totale della popolazione)



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	22,4	22,2	22,0	21,7	21,5	21,2	21,0	20,7	20,4	20,2	20,0	19,9	19,8	19,7	19,6	19,4	19,3	19,1	18,8	18,5	18,2
Germania	21,6	21,2	20,6	19,9	19,4	18,8	18,3	17,9	17,5	17,3	17,2	17,2	17,4	17,5	17,6	17,7	17,6	17,5	17,4	17,2	17,1
Spagna	24,9	24,9	24,9	24,7	24,5	24,2	23,9	23,5	23,1	22,7	22,3	21,9	21,4	20,8	20,3	19,8	19,3	18,6	17,9	17,2	16,6
Francia	22,3	22,0	21,6	21,3	21,1	20,8	20,7	20,4	20,1	19,9	19,6	19,4	19,2	19,1	19,2	19,1	19,0	18,8	18,7	18,5	18,3
Italia	23,7	23,3	22,9	22,4	21,8	21,2	20,7	20,2	19,6	19,1	18,6	18,0	17,6	17,2	16,8	16,5	16,3	16,1	15,9	15,7	15,6
Regno Unito	22,1	21,6	21,1	20,7	20,3	19,9	19,6	19,3	19,1	19,0	18,9	18,9	19,0	19,2	19,5	19,7	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

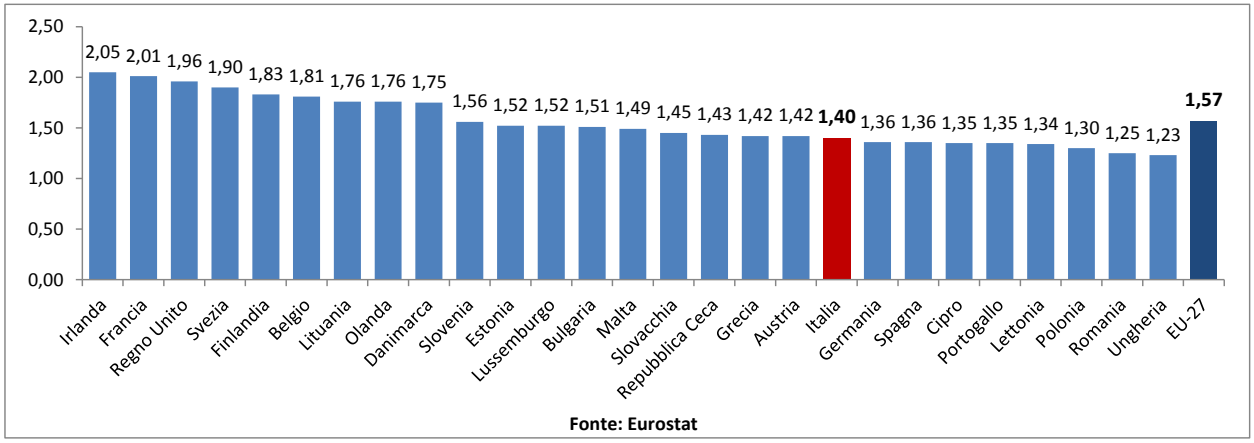
Tavola 1.2 – Popolazione giovanile al 1° gennaio per classi quinquennali d'età in alcuni paesi dell'Unione Europea – Anni 1992 e 2012 (valori assoluti in migliaia)

	1992				2012				Differenza 2012-1992			
	15-29 anni	20-24 anni	25-29 anni	15-29 anni	15-29 anni	20-24 anni	25-29 anni	15-29 anni	15-29 anni	20-24 anni	25-29 anni	15-29 anni
EU-27	**33.208.728**	**36.085.637**	**36.790.948**	**106.085.313**	**27.633.983**	**31.273.373**	**32.938.674**	**91.846.030**	**-5.574.745**	**-4.812.264**	**-3.852.274**	**-14.239.283**
Germania	4.194.053	6.078.857	7.097.270	17.370.180	4.080.462	4.959.920	4.990.602	14.030.984	-113.591	-1.118.937	-2.106.668	-3.339.196
Spagna	3.324.477	3.252.933	3.151.670	9.729.080	2.178.778	2.465.001	3.039.412	7.683.191	-1.145.699	-787.932	-112.258	-2.045.889
Francia	4.189.961	4.402.856	4.457.610	13.050.427	3.989.077	4.002.191	3.958.242	11.949.510	-200.884	-400.665	-499.368	-1.100.917
Italia	**4.202.646**	**4.558.261**	**4.676.917**	**13.437.824**	**2.906.075**	**3.148.271**	**3.421.924**	**9.476.270**	**-1.296.571**	**-1.409.990**	**-1.254.993**	**-3.961.554**
Regno Unito	3.625.309	4.399.257	4.690.570	12.715.136	3.812.422	4.370.767	4.400.653	12.583.842	187.113	-28.490	-289.917	-131.294

Fonte: Eurostat

In Italia il tasso di fecondità è pari 1,40 figli per donna, inferiore alla soglia di rimpiazzo (2,1 figli per donna) che corrisponde a una crescita zero della popolazione e alla media europea (1,57 figli per donna) (*figura 1.2*). Valori più bassi del tasso di fecondità si osservano in Germania e Spagna (1,36), mentre Regno Unito e Francia si mantengono intorno al tasso di sostituzione della popolazione (rispettivamente 1,96 e 2,01).

Figura 1.3 – Tasso di fecondità totale nei paesi dell'Unione europea – Anno 2011 (numero medio di figli per donna)



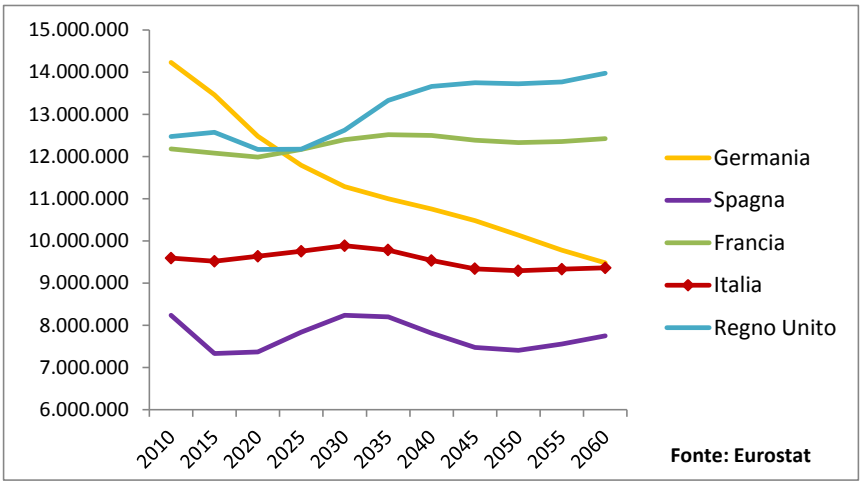
Se non si modificheranno i in modo significativo i tassi di fecondità, si stima che la popolazione giovanile europea di 15-29enni diminuirà nei prossimi 50 anni di ulteriori 14 milioni di unità (*tavola 1.3 e figura 1.4*).
Il paese che subirà la maggiore riduzione della popolazione giovanile – quasi -4,8 milioni di unità - è la Germania mentre in Italia la flessione sarà più contenuta (-230 mila unità), mentre i giovani aumenteranno di quasi 1,5 milioni nel Regno Unito e di243 mila unità in Francia.
Le stime sono basate sull'assunzione che nei prossimi 50 anni vi saranno significative variazioni del saldo migratorio in tutti i paesi europei, mentre il tasso di fecondità aumenterà in modo insignificante di un decimo di punto percentuale, la speranza di vita degli uomini aumenterà di quasi 7 anni e quella delle donne di 6 anni.

Tavola 1.3 - Proiezione della popolazione giovanile al 1° gennaio (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea - Anni 2010-2060 (valori assoluti in milioni)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	Differenza 2060-2010
Germania	14.229.949	13.461.819	12.476.316	11.790.655	11.286.980	10.996.325	10.757.503	10.477.218	10.134.175	9.783.571	9.478.873	-4.751.076
Spagna	8.240.118	7.330.099	7.371.557	7.835.733	8.239.277	8.201.609	7.811.086	7.473.280	7.406.874	7.557.899	7.750.998	-489.120
Francia	12.177.519	12.079.222	11.988.756	12.167.178	12.397.382	12.515.000	12.499.141	12.387.076	12.326.426	12.355.982	12.420.706	243.187
Italia	**9.590.287**	**9.517.504**	**9.633.912**	**9.754.521**	**9.885.306**	**9.783.266**	**9.535.699**	**9.337.903**	**9.292.458**	**9.328.184**	**9.360.017**	**-230.270**
Regno Unito	12.475.766	12.571.500	12.167.818	12.171.474	12.624.625	13.332.067	13.660.737	13.749.002	13.724.296	13.767.853	13.975.559	1.499.793
EU-27	**94.407.125**	**89.538.029**	**85.338.337**	**84.177.661**	**85.299.929**	**86.042.873**	**84.771.274**	**82.549.123**	**80.828.670**	**80.175.790**	**80.312.269**	**-14.094.856**

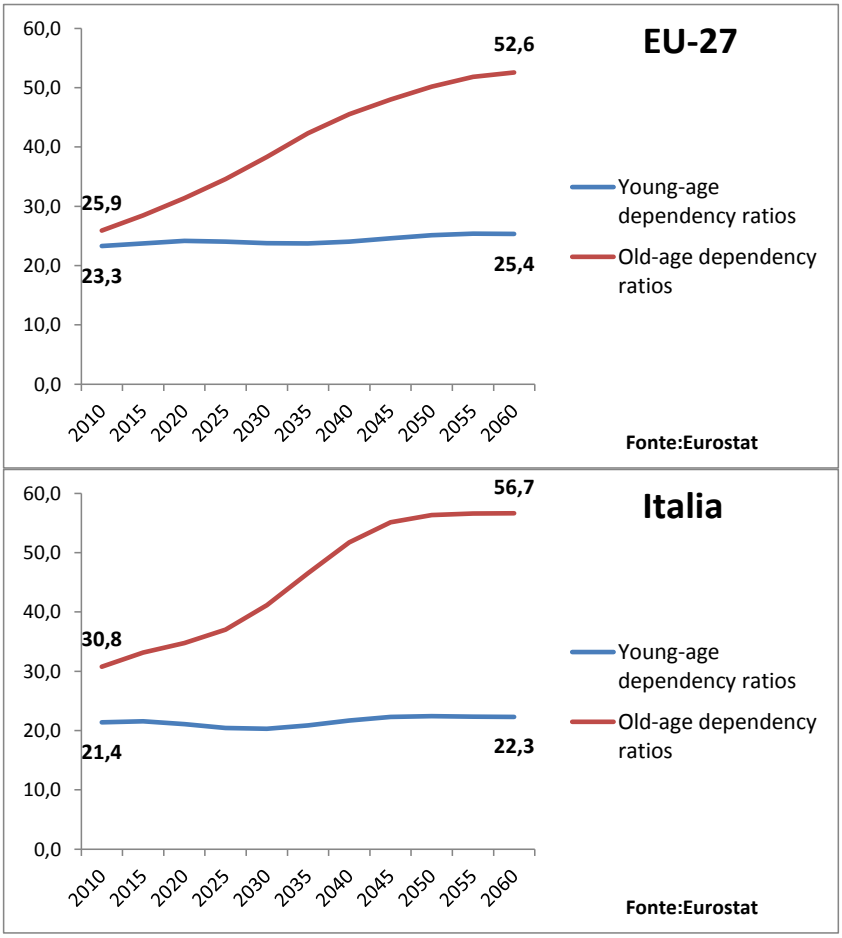
Fonte: Eurostat

Figura 1.4 - Proiezione della popolazione giovanile al 1° gennaio (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea - Anni 2010-2060 (valori assoluti in milioni)



Uno dei risultati più significativi della diminuzione del numero dei giovani in Europa, considerato assieme all'aumento della speranza di vita media, è l'invecchiamento costante della popolazione europea complessiva e l'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani[1].
Mentre l'indice di dipendenza dei giovani[2] cambierà in maniera insignificante nella media dei paesi europei nel corso dei prossimi 50 anni, l'indice di dipendenza degli anziani potrebbe aumentare di quasi 27 punti percentuali. Questo significa che ogni persona in età lavorativa dovrà sostenere lo stesso numero di giovani, ma circa il doppio degli anziani (*figura 1.5*).
In Italia l'aumento nel corso dei prossimi 50 anni dell'indice di dipendenza dei giovani è pari a quasi un punto percentuale, mentre quello degli anziani aumenta di poco meno di 26 punti percentuali.
Nel 2060 nel nostro Paese ci saranno 58 persone non autonome per ragioni demografiche ogni 100 persone potenzialmente indipendenti perché in età lavorativa.
Occorre considerare che le persone di 65 anni e oltre non possono più essere considerate non autonome, anche dal momento che l'età pensionabile in Italia è aumentata fino a 70 anni.
Se l'indice di dipendenza degli anziani fosse calcolato come rapporto percentuale tra le persone con 70 anni e oltre e la popolazione tra 15 e 69 anni, assumerebbe un valore inferiore di oltre 15 punti pari al 41,2%. In questa ipotesi diminuirebbe anche di circa due punti il tasso di dipendenza dei giovani (19,8%).

Figura 1.5 – Indice di dipendenza degli anziani e dei giovani nella media dei paesi dell'Unione europea e in Italia - Anni 2010-2060 (valori percentuali)

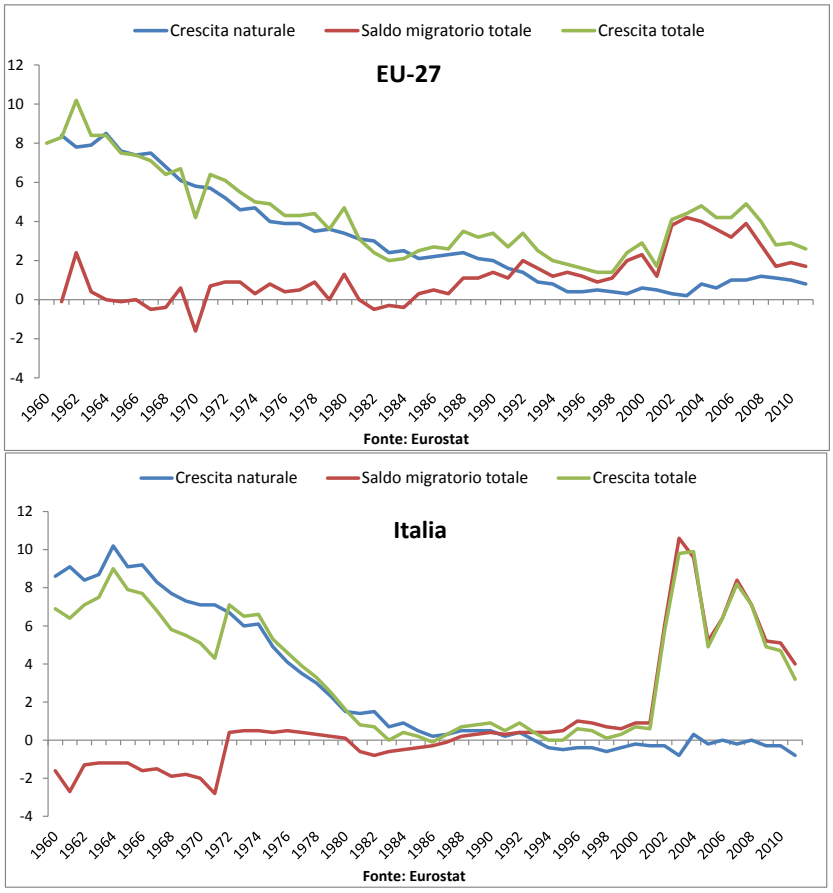


[1] L'indice di dipendenza strutturale degli anziani è calcolato come rapporto percentuali tra le persone con 65 anni e oltre e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni).
[2] L'indice di dipendenza dei giovani è calcolato come rapporto percentuali tra le persone da 0 a 14 anni e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

1.2 La componente straniera della popolazione giovanile in Europa

Il costante calo del popolazione giovanile dell'Unione europea nell'ultimo decennio è stato parzialmente compensato dalla crescita dei flussi migratori. I due grafici successivi mostrano che, nonostante le recessioni cicliche, la crescita dell'immigrazione da paesi terzi negli ultimi 30 anni ha compensato in modo significativo la costante diminuzione degli autoctoni dell'Unione e in particolare dell'Italia (*figura 1.6*).
Il 1° gennaio 2012, la popolazione dell'Unione a 27 paesi[3] era pari a 503,7 milioni di unità, quella dell'Italia a poco più di 59 milioni con un aumento rispetto al 1960 del complesso dei paesi europei pari al 24,8% (+100 milioni) e dell'Italia del 18,7% (+9 milioni).
Nel 2011, il saldo naturale (la differenza tra nati e morti[4]) ha fatto aumentare di 0,4 milioni (32%) la popolazione dell'Unione, mentre ha determinato la riduzione di 47 mila unità la popolazione Italiana. Il 68% della crescita della popolazione dei 27 paesi dell'Europa è stato determinato dal saldo migratorio totale (differenza fra immigrati ed emigrati[5]**),** che ha continuato ad essere la principale determinante della crescita della popolazione, contribuendo con 0,9 milioni di unità alla crescita della popolazione europea.
La crescita della popolazione italiana nel 2011 di 194 mila unità è dovuta esclusivamente al contributo degli immigrati: è la risultante del saldo naturale negativo (-47 mila) e del saldo migratorio positivo pari a 241 mila unità.
Il contributo del saldo migratorio totale per l'aumento complessivo sia della popolazione dell'Unione, sia di quella dell'Italia è stato superiore a quella del saldo naturale a partire dal 1992. Ma da questa data in Italia il saldo tra vivi e morti si è sostanzialmente azzerato e tutto il contributo alla crescita della popolazione è stato determinato dall'aumento degli immigrati, con picchi in occasione delle regolarizzazioni.

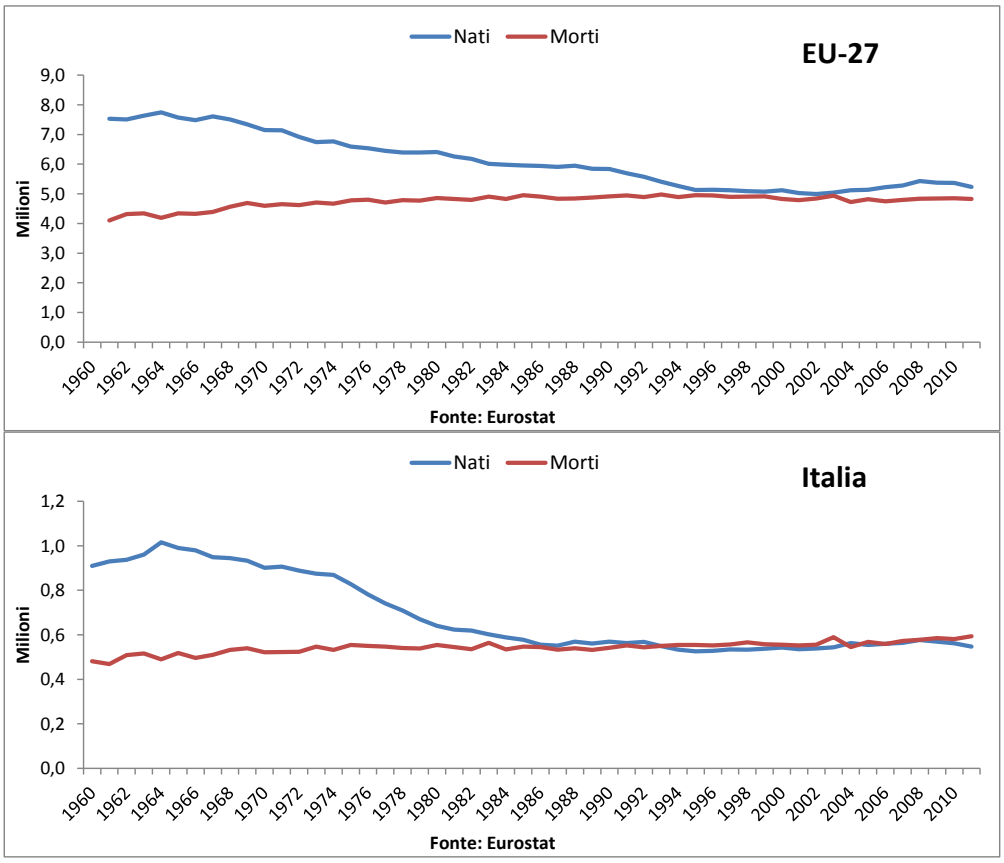
Figura 1.6 - Bilanci demografici nell'Unione europea e in Italia - Anni 1960-2011 (per 1.000 residenti)



[3] L'Eurostat riporta la serie storica dal 1960 del valore assoluto della popolazione complessiva degli attuali 27 Stati membri dell'Unione europea anche per gli anni in cui alcuni paesi non vi facevano ancora parte.
[4] Saldo naturale: differenza tra il numero di iscritti per nascita e il numero di cancellati per decesso dai registri anagrafici dei residenti.
[5] Saldo migratorio totale: differenza tra il numero degli iscritti ed il numero dei cancellati dai registri anagrafici per trasferimento di residenza.

Questo fenomeno risulta evidente osservando nel grafico successivo il divario tra nati e morti nell'Unione Europea e in Italia (*figura 1.7*).
Questo divario si è ridotto notevolmente nel complesso dei paesi europei dal 1960 in poi, raggiungendo quasi la parità nel 2003, per aumentare lievemente negli anni successivi. Dal momento che si prevede che il numero di decessi aumenti man mano che la *baby-boom generation* andrà in pensione, e assumendo che il tasso di fertilità continui a rimanere a un livello relativamente basso, non può essere escluso in futuro che il saldo naturale diventi negativo (più morti che nascite). In questo caso, l'entità del declino o della crescita della popolazione europea dipenderà esclusivamente dal contributo dell'immigrazione.
In Italia il fenomeno del saldo negativo tra nascite e decessi si manifesta già dal 2009 e mostra una tendenza alla progressiva crescita negli anni successivi

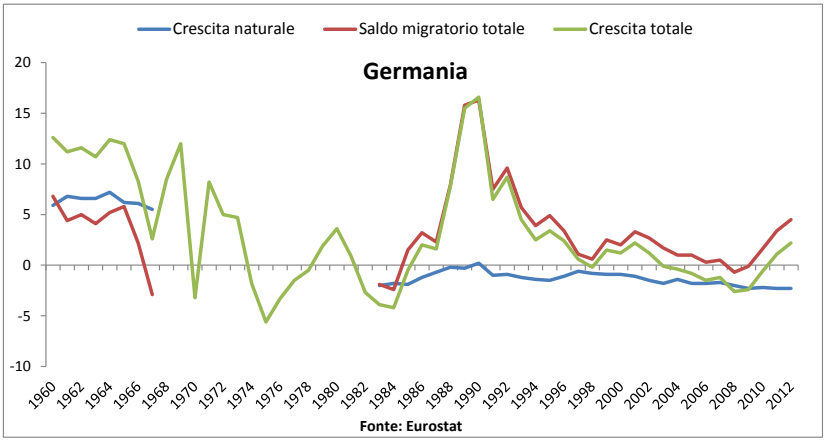
Figura 1.7 – Nati e morti nell'Unione europea e in Italia - Anni 1960-2011 (valori assoluti in milioni)



È utile esaminare anche il bilancio demografico della Germania per approfondire il fenomeno emerso precedentemente a proposito della forte flessione della popolazione giovanile tedesca (*figura 1.8*).
A partire dalla riunificazione tedesca del 1990 che determina un aumento della popolazione da circa 63 milioni a quasi 80 milioni di unità, si osserva la flessione costante del saldo naturale negativo da -81 unità del 1991 a -192 mila del 2012.
Il saldo migratorio totale diminuisce da 776 mila unità del 1992 a 26 mila del 2006 non compensando il saldo naturale e determinando, a partire dal 2003 e fino al 2010, la costante riduzione della popolazione totale (-734 mila unità).
Solo a partire dal 2011, nonostante il costante aumento del divario negativo tra vivi e morti, il saldo migratorio cresce fino a 369 mila unità del 2012 determinando di conseguenza l'aumento della popolazione totale che si attesta intorno a 82 milioni di unità, 2 in più rispetto all'anno della riunificazione.

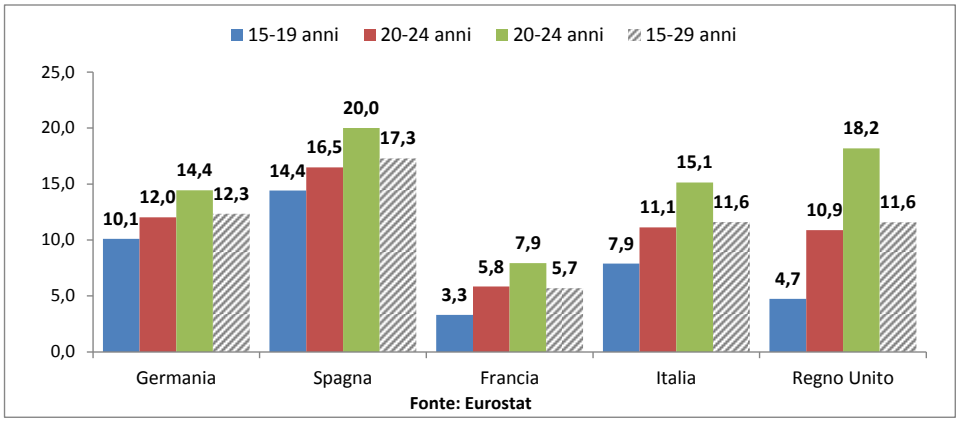
Le dinamiche demografiche della Germania sono simili a quelle osservate precedentemente in Italia dove si osserva, ma solo a partire dal 2002, una crescita sostenuta del saldo migratorio che, a fronte dell'azzeramento di quello naturale, determina interamente la crescita della popolazione da 57 a 59 milioni di unità del 2012.
Il più basso tasso di natalità della Germania (1,36 figli per donna) rispetto a quello dell'Italia (1,40) ha determinato in Germania una flessione maggiore del saldo naturale.

Figura 1.8 - Bilancio demografico in Germania - Anni 1960-2012 (per 1.000 residenti)



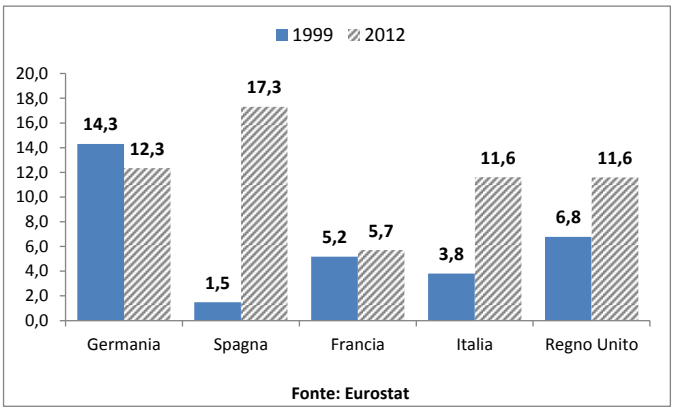
Questi fenomeni hanno inciso anche sulla composizione fra stranieri e autoctoni della popolazione giovanile in Europa. Nel 2012 la più alta quota di giovani 15-29enni stranieri si osserva in Spagna (17,3%), seguita dalla Germania (12,3%), dall'Italia e dal Regno Unito (11,6%) e dalla Francia (5,7%) (*figura 1.9*).

Figura 1.9 – Giovani stranieri per classi quinquennali d'età in alcuni paesi dell'Unione Europea - Anno 2012 (incidenza percentuale sul totale)



La Spagna è il paese in cui si osserva la maggiore crescita della componente straniera della popolazione giovanile con un aumento dal 1999 al 2012 di quasi 16 punti percentuali seguita dall'Italia (dal 2003) con un aumento di quasi 8 punti (*figura 1.10*).
Più contenuto è l'aumento della quota dei giovani immigrati nel Regno Unito (quasi 5 punti percentuali) e in Francia (5 decimi di punto), mentre in Germania questa componente diminuisce di 2 punti.
La crescita più sostenuta della componente giovanile straniera in Spagna e in Italia si spiega tenendo presente che il fenomeno dell'immigrazione è relativamente più recente in questi due paesi.

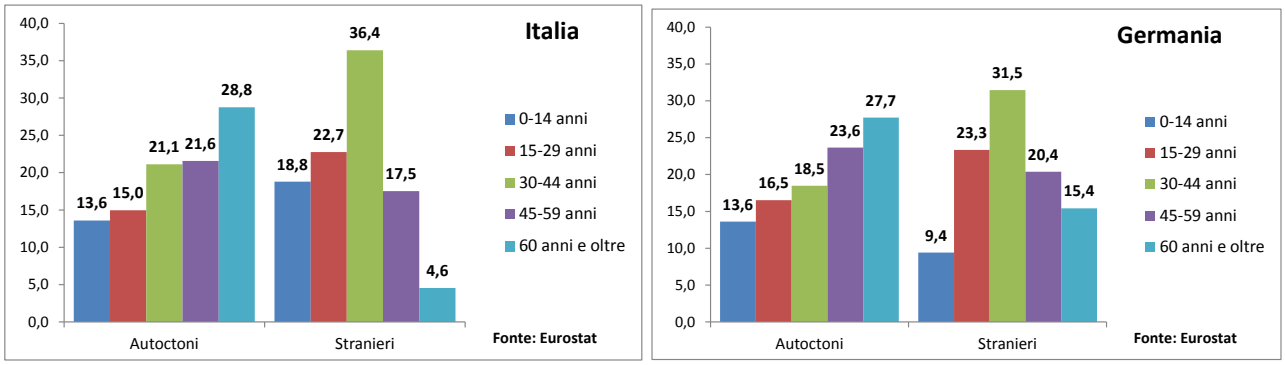
Figura 1.10 – Giovani stranieri (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione Europea - Anni 2009 (a) **e 2012** (incidenza percentuale sul totale)



(a) Italia: 2003; Regno Unito: 2001.

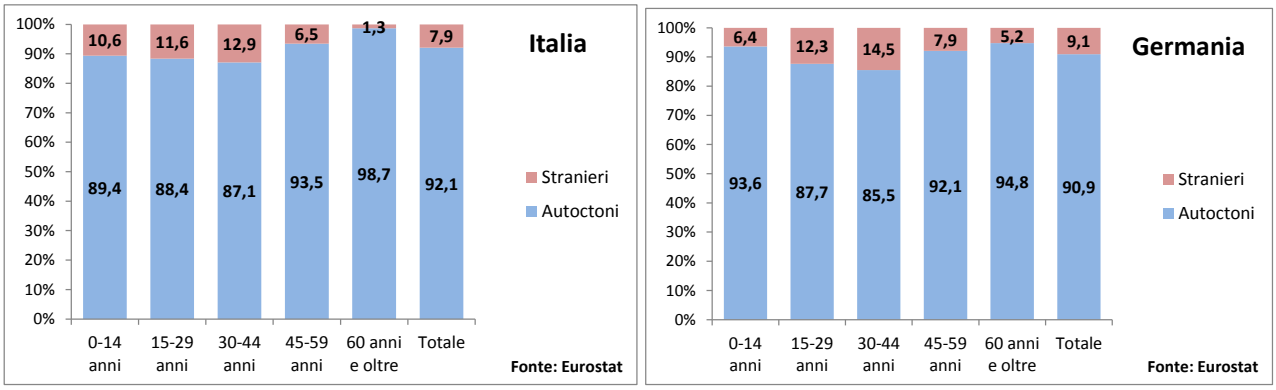
Il confronto della composizione degli immigrati fra Italia e Germania, paesi con una struttura produttiva abbastanza simile ma il primo con un'immigrazione più recente, consente di prefigurare quali potranno essere le caratteristiche della popolazione straniera nel nostro Paese nel futuro.
La composizione per classi d'età degli stranieri in Italia è molto diversa da quella degli autoctoni: i primi sono più giovani e le persone tra 15 e 44 anni rappresentano quasi il sessanta per cento del totale (59,1%), quota che scende al 36,1% per gli italiani (*figura 1.11*).
Inoltre solo il 22,1% degli stranieri ha più di 45 anni (50,3% gli italiani) e il 18,8% ha meno di 15 anni (13,6% gli italiani)
In Germania la componente più giovane degli stranieri tra 15 e 44 anni è relativamente più contenuta (54,8%), una quota più elevata è anziana (35,8%) e la percentuale dei bambini e ragazzi fino a 14 anni (9,4%) è inferiore a quella che si osserva nel nostro Paese.
La composizione per classi d'età della popolazione tedesca è, invece, abbastanza simile a quella degli italiani dal momento che i bambini e i ragazzi fino a 14 anni sono pari al 13,6% nei due paesi, la quota delle persone tra 15 e 44 anni si attestano rispettivamente su 35% e 36% e la componente degli anziani da 45 anni diverge di un solo punto (51% in Germania al 50% in Italia).

Figura 1.11 – Giovani stranieri e autoctoni per classi d'età in Italia e Germania - Anno 2012 (incidenza percentuale sul totale)



Il fenomeno del maggiore invecchiamento della popolazione immigrata si osserva anche nella composizione di tutta la popolazione tra stranieri e autoctoni per fasce d'età (*figura 1.12*).
Anche se in Germania la quota degli stranieri è superiore a quella che si osserva in Italia (9,1% a fronte del 7,9%), la percentuale dei bambini e ragazzi fino a 14 anni nel nostro Paese è pari al 10,5%, quota che scende al 6,4% in Germania.
Viceversa la quota degli stranieri over 60 è più alta in Germania (5,2%) rispetto all'Italia dove è pari solo all'1,3%.
L'insieme di queste informazioni indica, fra l'altro, che progressivamente nel tempo nel nostro paese vi sarà meno domanda straniera di servizi di cura per l'infanzia e aumenterà invece quella per anziani non autosufficienti.

Figura 1.12 – Popolazione per classi d'età e cittadinanza in Italia e Germania - Anno 2012 (incidecomposizione percentuale)



Le stime sull'evoluzione della popolazione straniera e autoctona nei prossimi 50 anni mostrano che la flessione della componente giovanile, già osservata nel precedente paragrafo, sarebbe molto superiore se non ci fossero gli immigrati (*figure 1.13 e 1.14*) .
In Germania, dove si prevede la maggiore diminuzione dei giovani 15-29enni, la differenza tra il 2010 e il 2060 sarebbe pari a quasi 7 milioni di giovani senza la presenza di immigrati della stessa età.
Anche in Spagna e in Italia la riduzione della componente giovanile della popolazione nei prossimi 50 anni sarebbe elevatissima e pari rispettivamente a 3,3 e 3,6 milioni senza il contributo degli immigrati.
In Francia e nel Regno Unito il fenomeno "anomalo" della crescita della popolazione giovanile è determinato per intero dagli immigrati senza i quali si assisterebbe a una flessione rispettivamente di 700 mila e 2,1 milioni di giovani.

Figura 1.13 - Proiezione della popolazione giovanile al 1° gennaio (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea con e senza immigrati - Anni 2010-2060 (differenza tra il 2060 e il 2010 in valori assoluti in milioni)

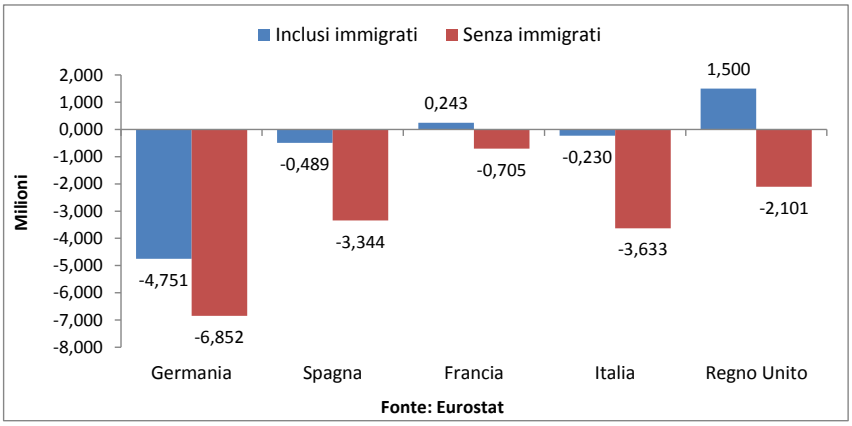
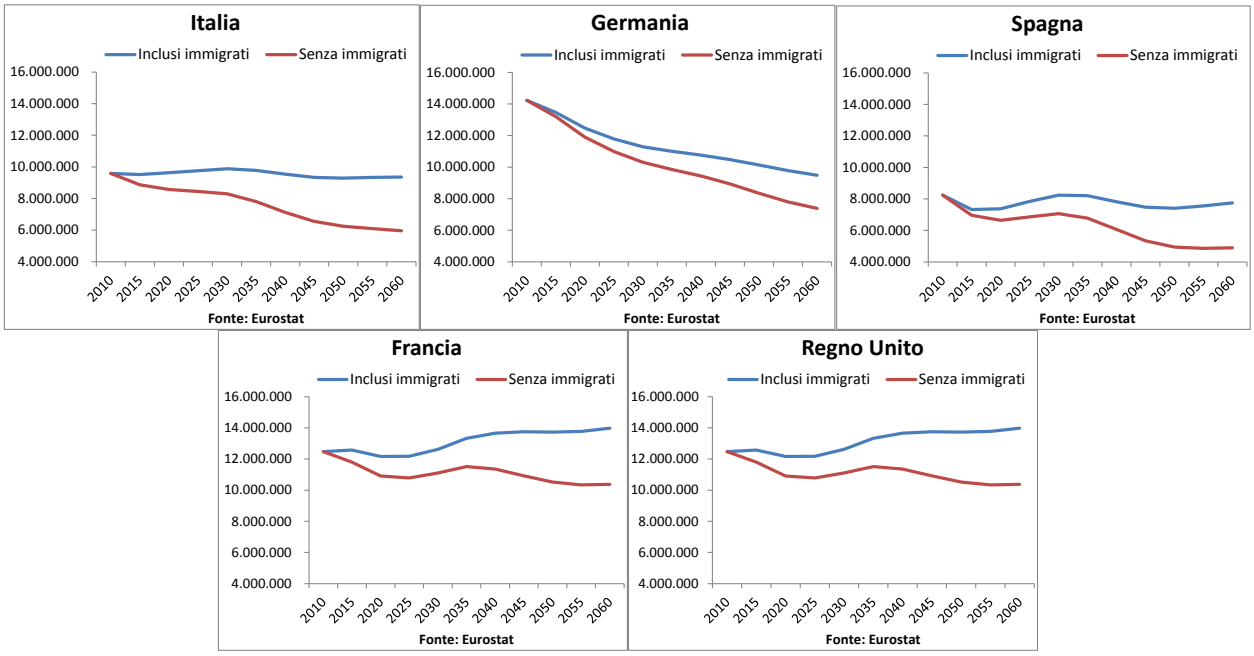


Figura 1.14 - Proiezione della popolazione giovanile al 1° gennaio (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea con e senza immigrati - Anni 2010-2060 (valori assoluti in milioni)



1.2.1 La componente straniera della popolazione giovanile in Italia

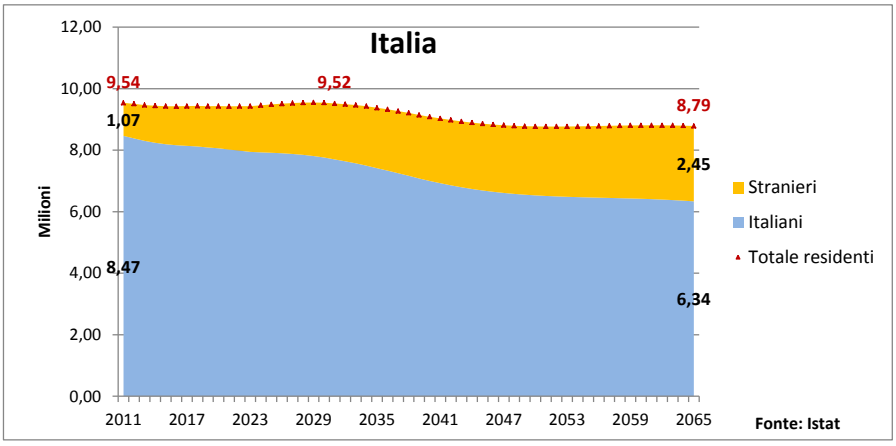
I giovani stranieri 15-29enni residenti in Italia sono circa 1,1 milioni, pari all'11,4% della popolazione complessiva con la stessa età (*tavola 1.4*).
L'86% risiede nelle regioni del Centro-Nord e il restante 14% in quelle del Mezzogiorno. Le donne sono in lieve maggioranza (52%) e prevalgono gli extracomunitari (71%).
Di conseguenza la maggiore quota di popolazione giovanile straniera si osserva per la componente femminile nel Nord (18,2%), seguito dal Centro (15,4%) e dal Mezzogiorno (4,5%).

Tavola 1.4 - Popolazione giovanile (15-29 anni) per cittadinanza e ripartizione - Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)

		Italiani	Stranieri (extra UE-27)	Stranieri (UE-27)	Totale stranieri	Totale	Italiani	Stranieri (extra UE-27)	Stranieri (UE-27)	Totale stranieri	Totale
		Valori assoluti					Composizione percentuale				
Femmine	Nord	1.566.658	259.791	87.774	347.565	1.914.223	81,8	13,6	4,6	18,2	100,0
	Centro	727.844	87.915	44.438	132.353	860.197	84,6	10,2	5,2	15,4	100,0
	Mezzogiorno	1.776.451	47.876	36.338	84.214	1.860.665	95,5	2,6	2,0	4,5	100,0
	Italia	**4.070.952**	**395.582**	**168.551**	**564.133**	**4.635.085**	87,8	8,5	3,6	12,2	100,0
Maschi	Nord	1.671.874	245.341	69.228	314.570	1.986.444	84,2	12,4	3,5	15,8	100,0
	Centro	760.534	87.370	45.172	132.542	893.075	85,2	9,8	5,1	14,8	100,0
	Mezzogiorno	1.856.016	42.250	26.285	68.535	1.924.551	96,4	2,2	1,4	3,6	100,0
	Italia	**4.288.423**	**374.961**	**140.686**	**515.647**	**4.804.070**	89,3	7,8	2,9	10,7	100,0
Totale	Nord	3.238.532	505.133	157.003	662.135	3.900.667	83,0	12,9	4,0	17,0	100,0
	Centro	1.488.377	175.285	89.610	264.895	1.753.272	84,9	10,0	5,1	15,1	100,0
	Mezzogiorno	3.632.466	90.126	62.624	152.750	3.785.216	96,0	2,4	1,7	4,0	100,0
	Italia	**8.359.375**	**770.544**	**309.236**	**1.079.780**	**9.439.155**	88,6	8,2	3,3	11,4	100,0

Secondo le previsioni demografiche dell'Istat, diverse da quelle di Eurostat esaminate precedentemente, la flessione della popolazione giovanile (15-29 anni) complessiva tra il 2011 e il 2065, determinata da un tasso di fecondità al di sotto della soglia di rimpiazzo, sarà pari a -800 mila unità (*figura 1.15*).
La componente straniera della popolazione giovanile che pur aumenterà di 1,4 milioni di unità nei prossimi 55 anni, non riuscirà a compensare completamente il crollo della popolazione italiana pari a -2,1 milioni di unità.
I giovani stranieri compenseranno la flessione degli italiani solo fino al 2030 mantenendo il totale dei residenti al livello attuale di circa 9,5 milioni.

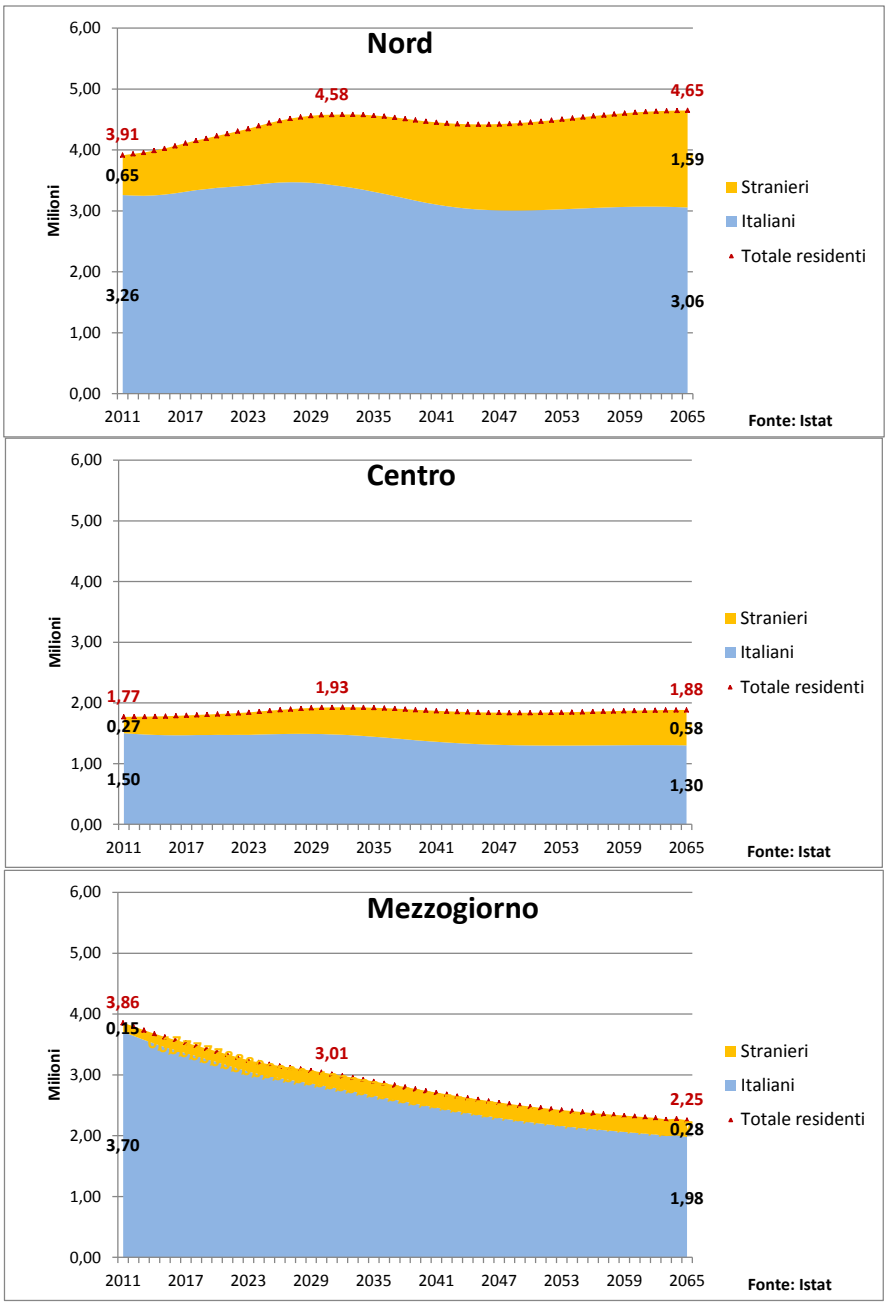
Figura 1.15 – Previsioni della popolazione italiana e straniera (15-29 anni) in Italia (scenario centrale) Anni 2011 -2065 (valori assoluti in milioni)



Ma queste dinamiche si manifesteranno in modalità del tutto diverse nelle tre principali ripartizioni del paese.

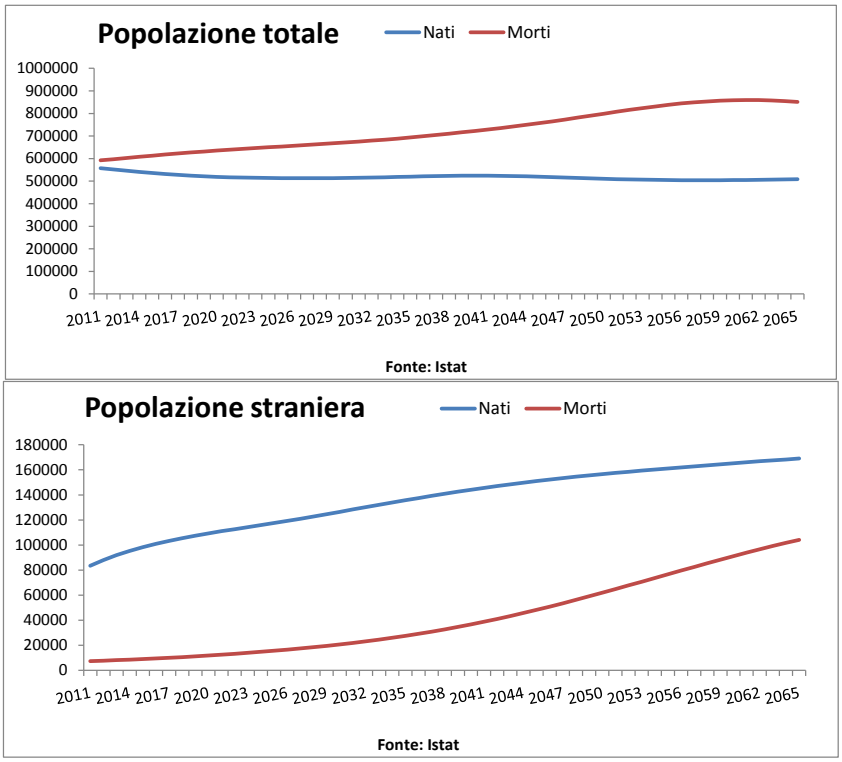
Nelle regioni del Nord la contenuta flessione dei giovani italiani (-200 mila unità) sarà più che compensata dai giovani immigrati che aumenteranno di 900 mila unità determinando così una crescita complessiva dei giovani residenti pari a 700 mila unità (*figura 1.16*).
La popolazione giovanile complessiva aumenterà, di conseguenza, dagli attuali 3,9 milioni a 4,6 milioni.
Un fenomeno analogo si osserva nelle regioni del Centro dove, nel corso dei prossimi 54 anni, i giovani italiani diminuiranno di circa 200 mila unità, gli stranieri aumenteranno di 300 mila unità determinando un saldo positivo di 100 mila unità. La popolazione delle regioni centrali crescerà, di conseguenza, dagli attuali 1,8 milioni a 1,9 milioni.
Viceversa nel Mezzogiorno alla forte flessione dei giovani italiani che diminuiranno nell'arco dei prossimi 55 anni di 1,7 milioni, corrisponde la crescita di soli 100 mila stranieri con un saldo negativo di -1,6 milioni.
Di conseguenza nelle regioni meridionali la popolazione giovanile complessiva subirà una flessione dagli attuali 3,9 milioni ai 2,3 milioni del 2065 perdendo il 42% degli attuali giovani 15-29enni.
Nel 2065, secondo le proiezioni dell'Istat, tre quarti dei giovani 15-29 risiederanno nelle regioni del Centro-Nord (74,3%) e un quarto in quelle del Mezzogiorno (25,7%).

Figura 1.16 – Previsioni della popolazione italiana e straniera (15-29 anni) per ripartizione (scenario centrale) Anni 2011 - 2065 (valori assoluti in milioni)



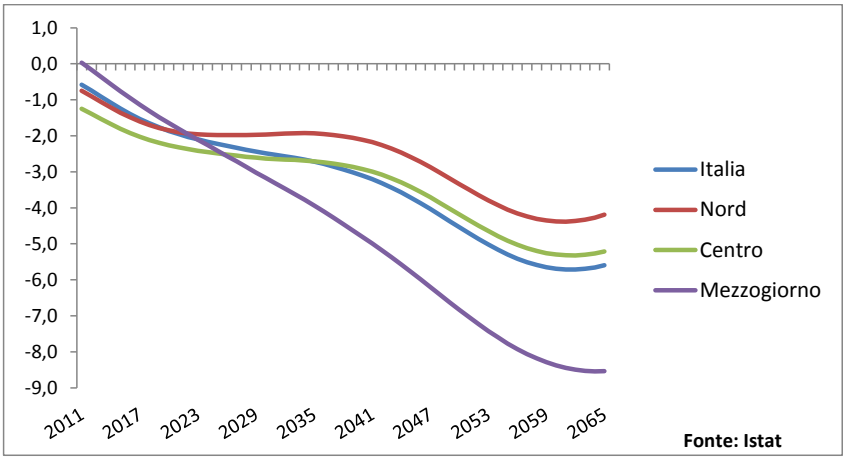
Le precedenti previsioni demografiche sono basate sulla stima del saldo naturale della popolazione complessiva che è negativo sin dal 2011 (muoiono più persone di quanto ne nascano) e aumenta progressivamente nel corso degli anni da -35 mila a -343 mila (*figura 1.17*).
Viceversa il saldo naturale degli stranieri si mantiene sempre positivo e con un saldo tra nati e morti molto elevato che inizia a ridursi solo a partire dal 2044.

Figura 1.17 – Previsione dei nati e morti nella popolazione totale e straniera (scenario centrale) - Anni 2010-2065 (valori assoluti)



Anche la stima del tasso di crescita naturale - la differenza tra il tasso di natalità[6] e il tasso di mortalità[7] - nel corso dei prossimi 54 anni mostra che, pur essendo negativo in tutto il Paese, subirà flessioni cicliche nelle regioni centro-settentrionali sempre inferiori al 5% che raggiunge solo nell'ultimo decennio, mentre nelle regioni meridionali il tasso crollerà in maniera continua fino al valore più basso dell'8,5%. (*figura 1.18*).

Figura 1.18 – Previsione della crescita naturale per ripartizione (scenario centrale) - Anni 2010-2065 (per 1.000 residenti)



[6] Tasso di natalità: rapporto tra il numero dei nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.
[7] Tasso di mortalità: rapporto tra il numero dei decessi nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.

Occorre osservare che le proiezioni della popolazione nei prossimi 55 anni sono sostanzialmente basate sulla stima di quattro principali indicatori: il tasso di fecondità, la speranza di vita alla nascita degli uomini e delle donne e il saldo migratorio.
Il primo indicatore – il numero di figli per donna in età fertile – non può ragionevolmente subire modifiche significative e seguirà l'andamento del passato (l'Istat stima che si passerà in 55 anni da 1,43 a 1,61 figli per donna).
Anche la speranza di vita di uomini e donne seguirà con molta probabilità l'andamento del passato (l'Istat stima che si passerà in 55 anni da 79,5 anni a 86,6 anni per gli uomini e da 84,6 anni a 91,5 anni per le donne).
L'unico indicatore sul quale vi possono essere incertezze è il saldo migratorio dal momento che i flussi in entrare e in uscita degli immigrati e degli italiani possono variare, anche in modo significativo, in relazione al ciclo economico e cioè in conseguenza della crescita o della riduzione della domanda da parte delle imprese e delle famiglie. L'Istat stima che il saldo migratorio totale diminuirà da 325 mila a 176 mila unità.
Ma occorre considerare che la domanda da parte delle famiglie di colf e soprattutto di badanti non solo è anelastica nei confronti dei cicli economici, ma aumenta con l'invecchiamento della popolazione e la crescita dell'occupazione femminile.
Anche la domanda da parte delle imprese di lavoratori extracomunitari nel settore del commercio e dell'agricoltura, pur in periodo di crisi, aumenta e le sole flessioni si osservano nel settore delle costruzioni.

Le proiezioni della popolazione dell'Istat devono essere sicuramente trattate con cautela soprattutto quanto più ci si allontana dall'anno di partenza, ma sono molto robuste nell'indicare la probabilità che si verifichino variazioni demografiche di rilievo e l'errore si mantiene all'interno della forchetta potenziale costituita dai valori dello scenario alto e dello scenario basso[8] che hanno il compito di disegnare il campo dell'incertezza futura (i dati utilizzati in questo lavoro riportano i valori dello scenario centrale che è considerato il più probabile).
Occorre quindi considerare che le stime sicuramente drammatiche dell'evoluzione della popolazione giovanile nel Mezzogiorno, dove è altamente probabile che verrà a mancare nel corso dei prossimi 55 anni il 42% degli attuali giovani 15-29enni, avranno effetti di non poco conto sui mercati del lavoro, dei beni e dei servizi, se le stime saranno confermate.
Occorre tenere presente a questo proposito che anche le proiezioni relative all'intera popolazione in età lavorativa (15-64 anni) mostrano evidenze dello stesso segno: nelle regioni più sviluppate del Paese (Centro-Nord) il crollo della popolazione italiana nei prossimi 54 anni sarà probabilmente compensato dalla crescita della componente straniera e dai flussi di migrazione interna dal Sud al Nord, mentre nelle regioni meridionali gli immigrati non riusciranno a compensare la diminuzione della popolazione italiana per cui si assisterà nel Mezzogiorno a una flessione dei residenti pari a circa 5,3 milioni di unità sugli attuali 14 milioni[9].

La valutazione sulle conseguenze economiche di questo probabile shock demografico che colpirà soprattutto il Mezzogiorno è complessa perché le stime non sono in grado di cogliere integralmente le possibili interazioni fra evoluzione demografica e le singole componenti della crescita, ma certamente le ripercussioni di queste dinamiche, probabilmente irreversibili, sulla crescita economica, sulla composizione del sistema produttivo, sulla sostenibilità del welfare, sul mercato del lavoro e sulla struttura sociale delle singole regioni meridionali non potranno che essere pesantemente negative.
Occorre interrogarsi, inoltre, su un fenomeno collaterale: in quale misura i flussi migratori e il pendolarismo di lunga distanza dal Sud al Nord del paese determineranno l'abbassamento della qualità del lavoro nel Mezzogiorno, l'aumento del costo del lavoro e la riduzione ulteriore della produttività.
Ancora, bisogna valutare quali conseguenze avrà il progressivo invecchiamento della popolazione meridionale, l'aumento del numero di anziani bisognosi di cure e la riduzione della base imponibile sulla divisione sociale del lavoro fra uomini e donne, sulla conciliazione tra lavoro e cura della famiglia, sui rapporti intergenerazionali, sulle pari opportunità, sul sistema assistenziale pubblico e in generale sulla coesione sociale.

---

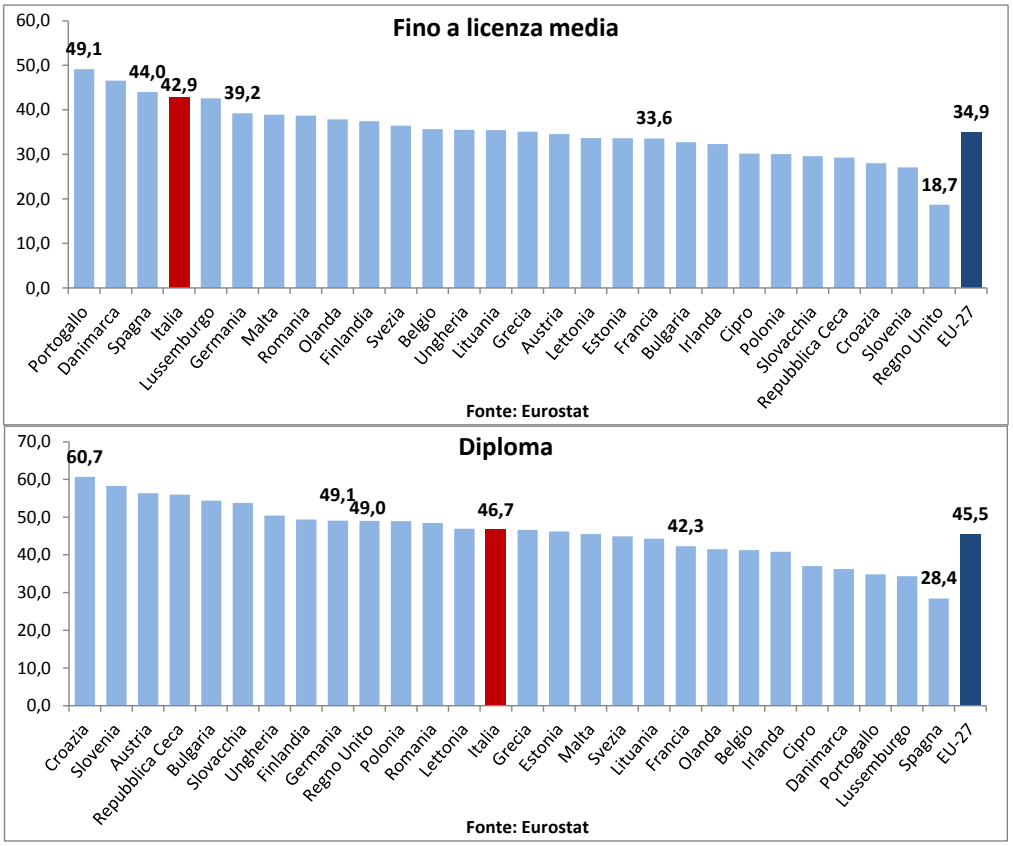
[8] Nello scenario alto si prevedono andamenti della fecondità, della sopravvivenza e dei flussi migratori (interni e con l'estero) più sostenuti, mentre vale l'opposto nello scenario basso.
[9] Cfr. Roberto Cicciomessere e Leopoldo Mondauto, *Le criticità del mercato del lavoro meridionale osservate attraverso le nuove misure delle forze di lavoro potenziali*, Italia Lavoro, in "Approfondimenti" n. 1, 2013, p. 84.

Limitando l'analisi ai soli effetti che le dinamiche demografiche potrebbero determinare nel mercato del lavoro, la crescita sostenuta del numero di giovani del Centro-Nord nel prossimo decennio, sia degli italiani che degli stranieri, avrà sicuramente un impatto nell'offerta di lavoro e in presenza di una crescita economica debole c'è il rischio che non diminuisca la quantità di lavoro giovanile disponibile non utilizzata dal sistema produttivo.
È prevedibile, di conseguenza, che il tasso di disoccupazione giovanile nelle regioni centro-settentrionali impieghi diversi anni per ritornare ai valori del 2007.
Sempre prendendo in considerazione solo le stime relative al prossimo decennio, è possibile prevedere che la riduzione del numero di giovani del Mezzogiorno non avrà effetti significativi sul sistema produttivo dal momento che già oggi non riesce ad assorbire la vasta offerta di lavoro regolare.
È probabile che diminuirà la quantità complessiva di lavoro giovanile disponibile costituita sia dai disoccupati che dalle forze di lavoro potenziali.

1.3 La popolazione giovanile per titolo di studio

L'Italia è uno dei paesi con la più alta quota di giovani 15-29enni che hanno conseguito al massimo la licenza media: 42,9% a fronte di una media europea del 34,9% (*figura 1.19 e tavola 1.5*).
In linea con la media europea è la quota di giovani diplomati (46,7% a fronte del 45,5 dell'Unione a 27), mentre la percentuale di laureati è fra le più basse (10,5% a fronte del 18% della media europea).
Più istruite sono le giovani donne: 39,8% fino alla licenza media a fronte del 45,8% degli uomini; 47% le diplomate a fronte del 46,4% degli uomini; 13,2% le laureate a fronte del 7,8% degli uomini.
La maggiore criticità, pur tenendo conto della vocazione industriale del nostro Paese, è rappresentata dal modesto livello di capitale umano che si associa alla minore propensione all'innovazione.
Ancora una volta le cause della bassa partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, che sarà sempre più problematica per le persone con basse competenze non disposte ad adattarsi alle occupazioni non qualificate, devono essere ricercate soprattutto nel sistema scolastico e formativo prima che nei canali più o meno efficienti dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Figura 1.19 – Popolazione giovanile (15-29 anni) per titolo di studio nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



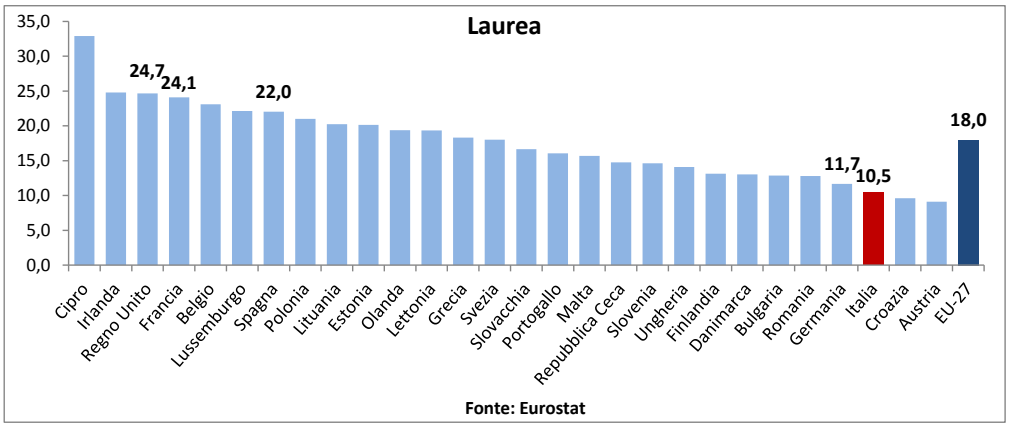


Tavola 1.5 – Popolazione giovanile (15-29 anni) per titolo di studio e sesso nei paesi dell'Unione europea (a) – Anno 2012 (valori percentuali)

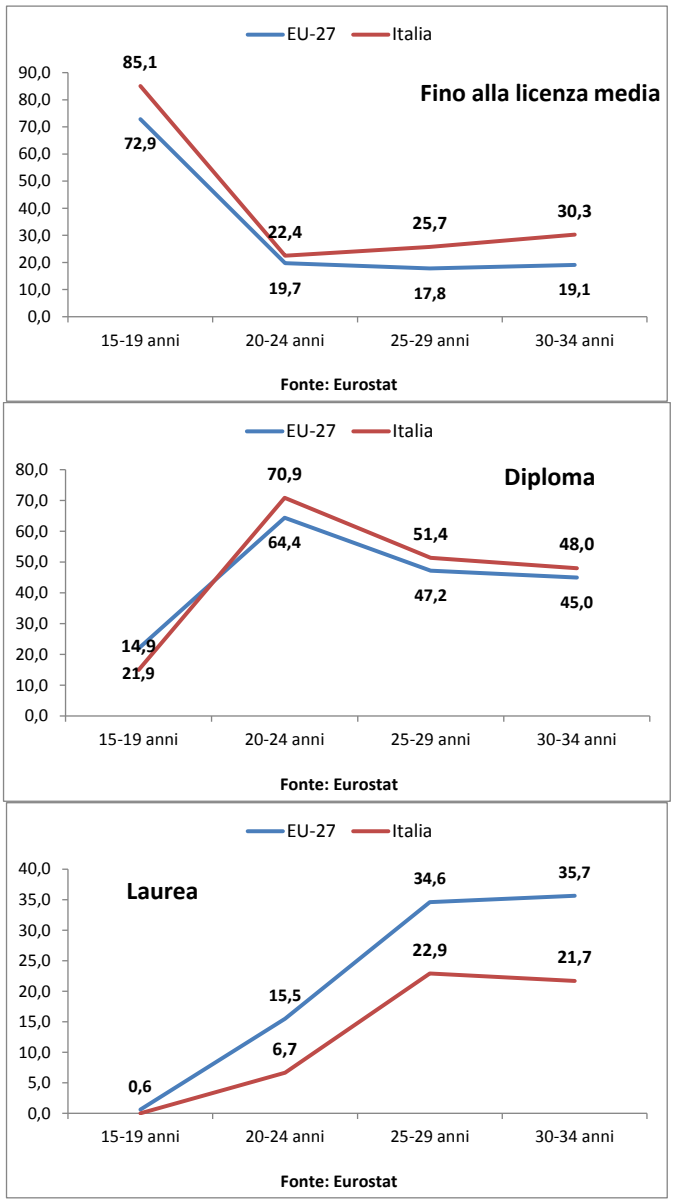
	Fino alla licenza media	Diploma	Laurea	Fino alla licenza media	Diploma	Laurea	Fino alla licenza media	Diploma	Laurea
	Maschi			Femmine			Totale		
EU-27	**37,1**	**46,2**	**15,1**	**32,6**	**44,8**	**21,0**	**34,9**	**45,5**	**18,0**
Regno Unito	20,2	48,6	23,4	17,2	49,4	25,9	18,7	49,0	24,7
Slovenia	29,3	61,1	9,6	24,7	55,3	20,0	27,1	58,3	14,6
Croazia	28,5	63,2	7,1	27,4	57,6	12,5	28,0	60,7	9,6
Repubblica Ceca	29,4	59,1	11,5	29,1	52,7	18,2	29,3	56,0	14,8
Slovacchia	29,9	57,2	12,9	29,3	50,2	20,6	29,6	53,8	16,6
Polonia	32,2	52,4	15,4	27,8	45,2	26,9	30,1	48,9	21,0
Cipro	33,4	40,7	25,8	27,2	33,6	39,3	30,2	37,0	32,9
Irlanda	34,6	42,6	20,7	30,1	39,1	28,8	32,3	40,8	24,8
Bulgaria	32,1	58,0	9,9	33,4	50,6	16,0	32,7	54,4	12,9
Francia	35,9	42,4	21,7	31,3	42,2	26,5	33,6	42,3	24,1
Estonia	37,5	48,4	14,1	29,7	43,9	26,3	33,6	46,2	20,1
Lettonia	37,9	49,2	12,8	29,3	44,6	26,1	33,7	46,9	19,3
Austria	36,0	56,9	7,2	33,2	55,8	11,0	34,6	56,3	9,1
Grecia	38,2	47,3	14,5	31,9	45,8	22,3	35,1	46,6	18,3
Lituania	37,3	46,9	15,9	33,6	41,6	24,8	35,5	44,3	20,2
Ungheria	36,4	52,5	11,0	34,6	48,2	17,2	35,5	50,4	14,1
Belgio	38,6	42,6	18,8	32,6	40,0	27,4	35,7	41,3	23,1
Svezia	37,9	46,6	14,8	34,9	43,2	21,4	36,4	44,9	18,0
Finlandia	38,9	51,8	9,3	36,0	46,9	17,0	37,5	49,4	13,1
Olanda	40,4	42,0	16,4	35,3	41,0	22,4	37,9	41,5	19,4
Romania	39,6	49,7	10,7	37,8	47,2	15,0	38,7	48,5	12,8
Malta	43,2	44,1	13,0	33,8	47,0	19,0	38,9	45,5	15,7
Germania	40,4	50,0	9,5	37,9	48,1	13,9	39,2	49,1	11,7
Lussemburgo	46,1	34,2	19,1	39,4	34,4	25,2	42,6	34,3	22,1
Italia	**45,8**	**46,4**	**7,8**	**39,8**	**47,0**	**13,2**	**42,9**	**46,7**	**10,5**
Spagna	49,1	26,8	18,3	38,7	30,1	25,8	44,0	28,4	22,0
Danimarca	50,6	35,9	10,3	42,4	36,6	15,9	46,6	36,2	13,0
Portogallo	55,3	32,8	11,8	42,7	36,9	20,4	49,1	34,8	16,0

(a) La somma dei valori di riga non è sempre pari a 100 perché è stata omessa la colonna degli sconosciuti.
Fonte: Eurostat

Occorre tenere presente nel valutare le precedenti informazioni che i dati sono in parte distorti dalla presenza della classe d'età tra 15 e 19 anni costituita da persone che non hanno ancora completato il ciclo di istruzione secondaria superiore e post secondaria che in Europa si realizza normalmente tra i 18 e i 20 anni. Anche i limite dei 29 anni non consente di comprendere in modo ottimale i giovani che hanno completato il ciclo d'istruzione terziario.
Nei grafici successivi si confrontano le quote di giovani per titolo di studio e per classe quinquennale d'età da 15 a 34 anni in Italia e nella media dei paesi dell'Unione europea (*figura 1.20*).
La percentuale di giovani che hanno conseguito al massimo la licenza media è notevolmente più alta in Italia tra i giovani 15-19enni (85,1%) rispetto alla media europea (72,9%) ma già trai 20-24enni il divario diminui-

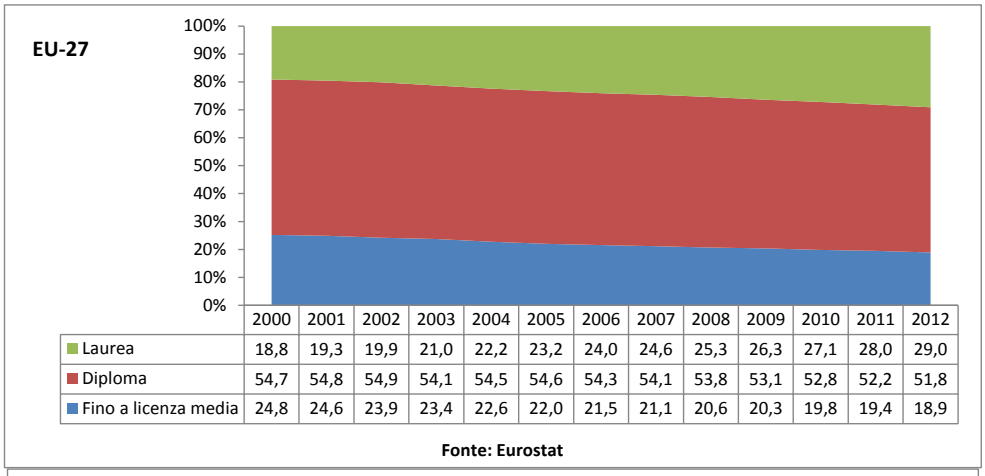
sce fino a quasi quasi 3 punti percentuali. Nelle due classi d'età successive (20-29 anni e 30-34 anni) il differenziale aumenta rispettivamente a 8 e 11 punti percentuali perché è minore in Italia la quota di complessiva di diplomati e laureati.
La quota di giovani diplomati in Italia è sempre superiore a quella che si osserva nella media europea a partire dalla classe d'età tra 20 e 24 anni.
Il maggior divario nel livello d'istruzione dei giovani italiani si osserva per la laurea dal momento che la quota di giovani del nostro Paese che hanno conseguito il titolo di studio terziario è sempre inferiore a quella della media europea in tutte le quattro classi quinquennali e il differenziale aumenta progressivamente da -1, -9, -12 e -14 punti percentuali.

Figura 1.20 – Popolazione giovanile per titolo di studio e classe quinquennale d'età in Italia e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



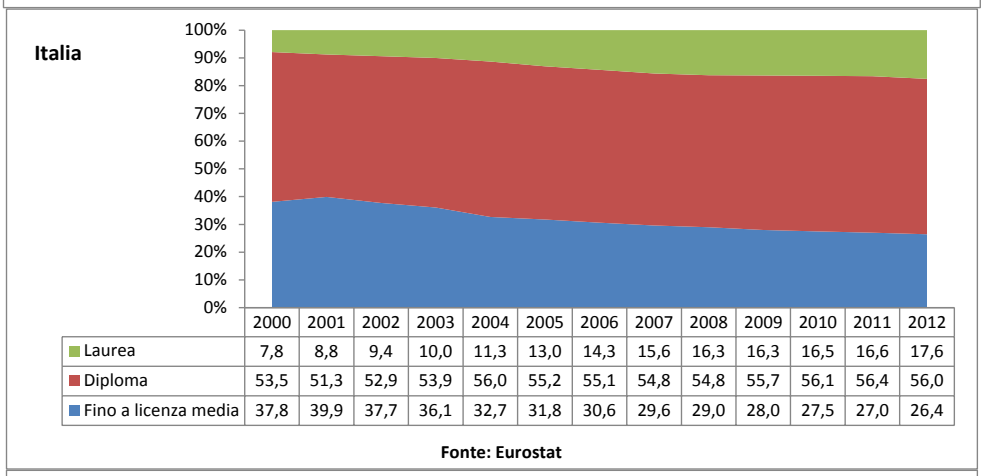
Osservando gli andamenti storici delle quote di popolazione per titolo di studio, emerge con evidenza che l'Italia riuscirà difficilmente a colmare nel prossimo decennio il gap con gli altri paesi, soprattutto per quanto riguarda l'eccessiva quota di giovani con al massimo la licenza media e la bassissima percentuale di laureati (*figura 1.21*).
In particolare il differenziale della quota di giovani laureati fra l'Italia e la media dell'Unione europea è aumentato da 10,5 punti percentuali del 2000 a 11,4 punti del 2012. L'altissimo divario con la Francia è diminuito solo di 2 punti percentuali negli ultimi 12 anni (da 22 punti percentuali del 2000 a 20 punti del 2012).

Figura 1.21 – Popolazione (20-34 anni) per titolo di studio nella media dei paesi dell'Unione, in Italia e in Francia – Anni 2000-2012 (composizione percentuale)



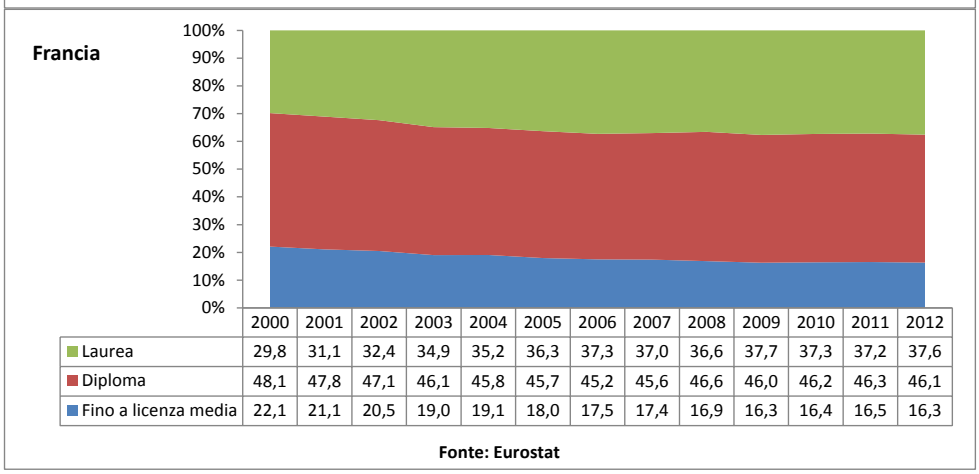
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Laurea	18,8	19,3	19,9	21,0	22,2	23,2	24,0	24,6	25,3	26,3	27,1	28,0	29,0
Diploma	54,7	54,8	54,9	54,1	54,5	54,6	54,3	54,1	53,8	53,1	52,8	52,2	51,8
Fino a licenza media	24,8	24,6	23,9	23,4	22,6	22,0	21,5	21,1	20,6	20,3	19,8	19,4	18,9

Fonte: Eurostat



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Laurea	7,8	8,8	9,4	10,0	11,3	13,0	14,3	15,6	16,3	16,3	16,5	16,6	17,6
Diploma	53,5	51,3	52,9	53,9	56,0	55,2	55,1	54,8	54,8	55,7	56,1	56,4	56,0
Fino a licenza media	37,8	39,9	37,7	36,1	32,7	31,8	30,6	29,6	29,0	28,0	27,5	27,0	26,4

Fonte: Eurostat



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Laurea	29,8	31,1	32,4	34,9	35,2	36,3	37,3	37,0	36,6	37,7	37,3	37,2	37,6
Diploma	48,1	47,8	47,1	46,1	45,8	45,7	45,2	45,6	46,6	46,0	46,2	46,3	46,1
Fino a licenza media	22,1	21,1	20,5	19,0	19,1	18,0	17,5	17,4	16,9	16,3	16,4	16,5	16,3

Fonte: Eurostat

Il forte deficit del nostro Paese nell'istruzione terziaria può essere osservato anche nel grafico successivo: l'Italia ha nel 2011 la più bassa percentuale di giovani tra 30 e 34 anni laureati (21,7%), mentre già oggi paesi come Spagna, Francia, Regno Unito e Irlanda hanno ampiamente superato il target europeo del 40% per il 2020 (*figura 1.22*).

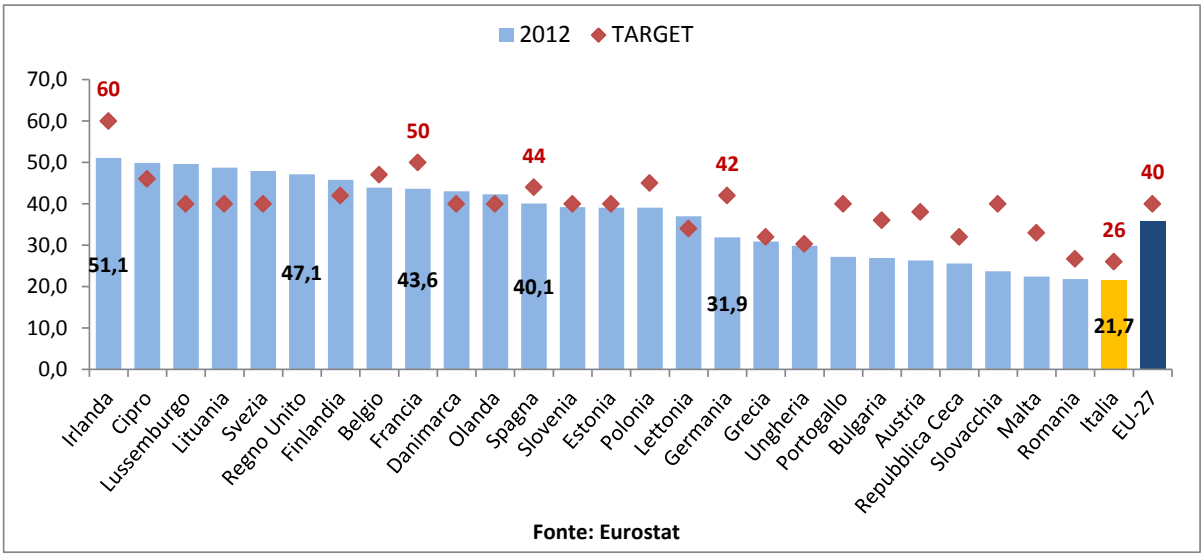
Diversamente dal passato, la Commissione europea ha stabilito un target generale per tutti i 27 Stati membri dell'Unione del 40% di giovani laureati (istruzione terziaria ISCED 5A e 5B), ma con la possibilità per ogni paese di definire un proprio obiettivo inferiore o superiore al target europeo.

L'Italia ha stabilito un obiettivo scarsamente ambizioso, e cioè di raggiungere nel 2020 una percentuale di laureati pari solo al 26%, obiettivo questo che dovrebbe essere innalzato per elevare la qualità della forza lavoro.

Sono i lavoratori più istruiti, soprattutto se specializzati in discipline tecnico scientifiche, a produrre innovazione attraverso le attività di ricerca e sviluppo sia formali che informali e che sono più capaci di adattarsi ai

cambiamenti organizzativi e produttivi determinati dalla diffusione mondiale delle reti e di adottare con maggiore facilità le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Figura 1.22 – Percentuale della popolazione (30-34 anni) con titoli di istruzione terziaria (ISCED 5A e 5B) nei paesi dell'Unione europea - Anno 2012 (valori percentuali)



Una delle cause della bassa quota di laureati in Italia è costituita dal modesto numero di studenti iscritti a corsi d'istruzione terziaria non universitaria (ISCED 5B) e in particolare agli istituti tecnici superiori[10].
Come si può osservare nella tabella successiva, in Italia gli studenti iscritti ai corsi d'istruzione terziaria non universitaria nel 2010 erano circa 5 mila a fronte dei 462 mila della Germania, dei 562 mila della Francia, dei 484 mila del Regno Unito e dei 279 mila in Spagna (*tavola 1.6*).

Tavola 1.6 - Studenti per livello d'istruzione terziaria (ISCED 5A e 5B) nella media dell'Unione e in alcuni paesi europei - Anno 2010 (valori assoluti e percentuali)

	Istruzione terziaria universitaria (5A)	Istruzione terziaria non universitaria (5B)	Totale Istruzione terziaria	Tutti i livelli d'istruzione	% 5A su totale terziaria	% 5B su totale terziaria	% 5B su totale studenti
EU-27	16.682.956	2.629.514	19.312.470	108.010.157	86,4	13,6	2,43
Germania	2.093.394	462.165	2.555.559	16.290.875	81,9	18,1	2,84
Spagna	1.529.759	278.792	1.808.551	9.701.187	84,6	15,4	2,87
Francia	1.611.605	562.136	2.173.741	14.875.582	74,1	25,9	3,78
Italia	1.937.167	5.005	1.942.172	11.221.529	99,7	0,3	0,04
Regno Unito	1.909.886	484.134	2.394.020	14.187.278	79,8	20,2	3,41

Fonte: Eurostat [educ_enrl1tl]

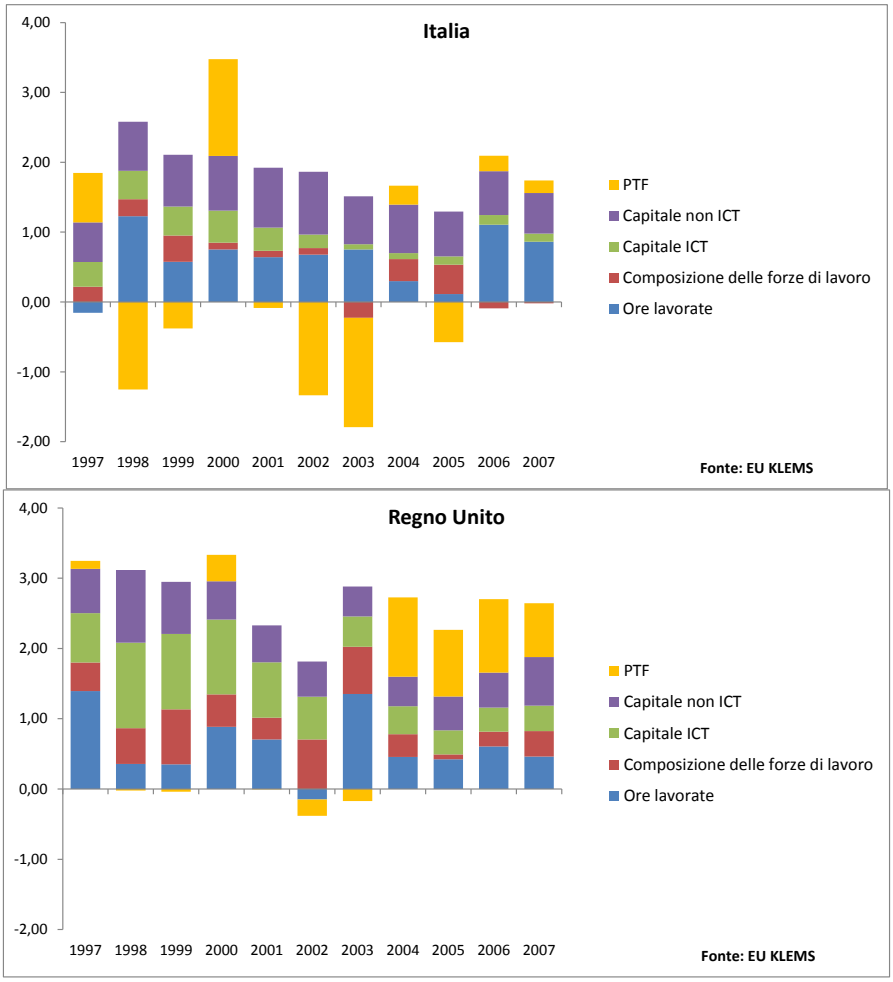
Nella media dei paesi dell'Unione europea la quota di studenti iscritti a questi corsi di livello terziario rispetto al totale dei laureati è pari al 13,6% che sale al 15,4% in Spagna, al 18,1% in Germania, al 20,2% nel Regno Unito, al 25,9% in Francia. In Italia il 99,7% degli studenti è iscritto alle facoltà universitarie, solo lo 0,3% ai corsi di livello terziario non universitario.
Sono corsi che durano mediamente due anni, che consentono di acquisire competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro e che garantiscono una maggiore quota di laureati rispetto agli iscritti. Infatti, in molti paesi europei i corsi d'istruzione terziaria non universitaria costituiscono anche il salvagente contro gli abbandoni dei corsi terziari universitari.
In Italia i pochi studenti di corsi terziari non universitari sono quelli iscritti prevalentemente alle accademie artistiche e ai conservatori che hanno modesti sbocchi occupazionali, mentre si dovrebbe promuovere maggiormente l'iscrizione ai nuovi istituti tecnici superiori (ITS) che hanno le caratteristiche più simili a quelli più diffusi nel resto dell'Europa.

[10] In Italia i corsi di studio classificati come terziari non universitari (ISCED 5B) sono le accademie artistiche, i conservatori musicali, le scuole superiori per interprete e traduttore e i nuovi istituti tecnici superiori (ITS).

1.4 Il contributo della qualità del lavoro alla crescita del valore aggiunto

L'apporto della qualità del lavoro per l'aumento del prodotto è rilevante. Nel grafico successivo, sviluppato con i dati del database EU KLEMS[11], si può osservare il contributo dei diversi fattori all'incremento del valore aggiunto dell'Italia e del Regno Unito nel periodo di massima crescita economica prima della crisi prendendo in considerazione anche uno specifico fattore: la composizione delle forze di lavoro che misura la differente presenza di lavoratori *low*, *medium* e *high-skilled*[12] (*figura 1.23*).
Infatti la tradizionale misura del *labour input* basata sulle ore lavorate non riesce a cogliere la maggiore o minore produttività marginale dei lavoratori con differenti livelli d'istruzione e di competenze.

Figura 1.23 - Contributi alla crescita del valore aggiunto in Italia e nel Regno Unito (1997-2007) (punti percentuali)



[11] EU KLEMS, il database che contiene le serie storiche delle misure di produttività settoriale basate sulla *Total Factor Productivity* (TFP), è finanziato dalla Commissione europea (*Research Directorate General*) nell'ambito del *7th Framework Programme* ed è sviluppato dal *Groningen Growth and Development Centre* (GGDC). La metodologia KLEMS (*Kapital*, *Labour*, *Energy*, *Materials* e *Services*) per la stima non parametrica dei tassi di variazione della produttività aggregata è stata sviluppata nel 2001 dall'OCSE. Il database EU KLEMS è l'unico che stima il contributo del *labour composition change* (la produttività marginale dei lavoratori misurata sulla base del loro titolo di studio, sesso et età come *proxy* dell'esperienza di lavoro) alla crescita del valore aggiunto e quindi della produttività del lavoro (calcolato come valore aggiunto per ore lavorate), accanto al contributo delle ore lavorate, degli investimenti ITC e non ITC e della produttività totale dei fattori. Le serie storiche del database EU KLEMS si riferiscono attualmente a un periodo di 37 anni (1970-2007) e vengono aggiornate ogni due anni con un ritardo rispetto all'anno di pubblicazione a causa della complessità di elaborazione delle misure di produttività di tutti i paesi dell'Unione europea a 27, degli Stati Uniti, del Canada, della Corea e del Giappone relative a 72 settori economici (l'ultima release con l'aggiornamento dei dati fino al 2007 è stata pubblicata nel marzo del 2011).

[12] In Italia sono considerati lavoratori *high-skilled* i laureati e PhD (ISCED 4 e 5). I lavoratori *medium-skilled* hanno frequentato gli istituti tecnici o il liceo conseguendo il diploma (ISCED 3-4). I *low-skilled* hanno conseguito al massimo la licenza media (ISCED 0-2).

Alla contenuta crescita del valore aggiunto in Italia che raggiunge nel 2006 il 2% e che subisce una flessione nell'anno successivo all'1,72% contribuiscono quasi solo le ore lavorate e il capitale non Ict (*Information and Communication Technology*), mentre il contributo della produttività totale dei fattori è modesto. Negativo è, invece, l'apporto alla crescita del valore aggiunto fornito da una migliore composizione delle competenze delle forze di lavoro che è rilevabile solo negli anni precedenti.
Il modestissimo contributo della produttività totale dei fattori alla variazione del valore aggiunto controbilanciato solo dall'aumento dell'apporto fornito dalle ore lavorate, segnala una criticità strutturale del sistema produttivo italiano che preferisce fare scelte di espansione occupazionale a basso costo e con personale scarsamente qualificato, piuttosto che investire in innovazioni tecnologiche e organizzative certamente costose, ma che in un contesto d'inasprimento della concorrenza internazionale sono le uniche che possono assicurare più alti livelli di competitività e di produttività.

Nel Regno Unito la produttività totale dei fattori fornisce, dal 2004 al 2007, il maggiore contributo alla crescita del valore aggiunto che è pari negli ultimi due anni a quasi il 2,7%: segnala quanto pesano nel confronto fra i due paesi le capacità imprenditoriali del management e il livello d'innovazione[13].
Significativi sono i contributi alla crescita del valore aggiunto del capitale ICT e della qualità delle forze di lavoro, piuttosto che delle ore lavorate.

Sempre grazie al database EU Klems, promosso dalla Commissione europea, è possibile analizzare l'andamento per una lunga serie storica di 35 anni (1970-2005) di un indicatore di retribuzione che tiene conto della diversa presenza di lavoratori *low*, *medium* e *high-skilled* e delle ore da loro lavorate, relativo solo alla giovani lavoratori 15-29enni ripartiti per genere.
Questo indicatore è costruito come rapporto fra il costo del lavoro per gli addetti con i tre livelli di qualifica - calcolato come percentuale del totale del costo del lavoro - e le ore lavorate per i lavoratori dei tre livelli di qualifica - calcolate come percentuale delle ore totali - e misura il livello percentuale medio del costo del lavoro orario dei lavoratori *low*, *medium* e *high-skilled* rispetto alla media totale[14].
In poche parole misura lo scostamento del costo del lavoro rispetto al costo medio della popolazione giovanile occupata.

Analizzando il grafico successivo, si può osservare che il livello percentuale del costo del lavoro medio orario dei lavoratori maschi 15-29enni *high-skilled* in Italia, dopo una fase discendente fino al 1994, cresce fino a un valore pari al 121,2% del 2005 rispetto al 111,5% del 1970 (*figura 1.50*). In poche parole, il costo del lavoro orario dei giovani altamente qualificati, cioè dei laureati e dei dottorati, è superiore del 121% rispetto al costo medio, con un aumento di quasi 10 punti percentuali rispetto a 35 anni prima.
L'aumento del costo del lavoro delle giovani donne nello stesso periodo è più contenuto (soli 2 punti percentuali), ma il suo valore nel 2005 (132,2%) è superiore a quello dei giovani maschi.

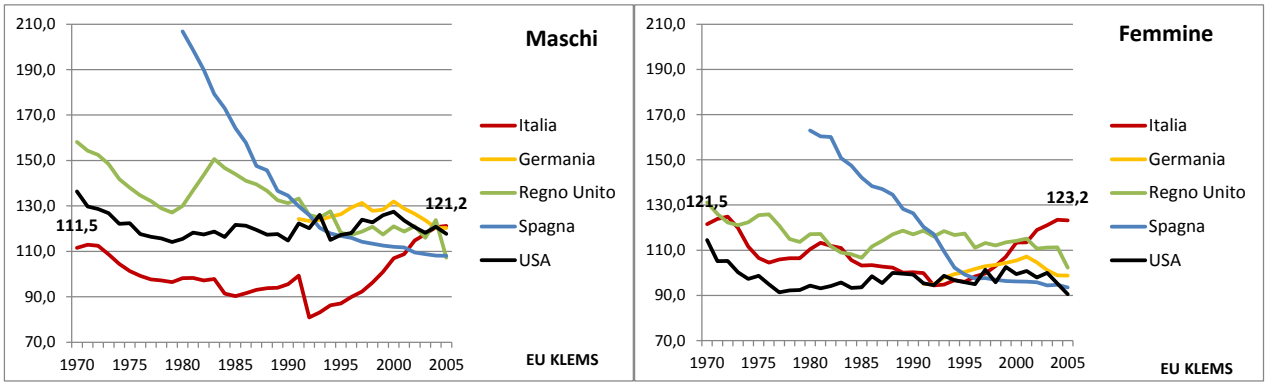
Anche negli altri paesi il costo del lavoro dei giovani lavoratori maschi *high.skilled* nel 2005 è in percentuale più alto del costo medio (più del 120,3% in Germania, 107,2% nel Regno Unito, 108% in Spagna e 117 negli Stati Uniti) per valori molto simili a quello dell'Italia, ma diminuisce nettamente negli ultimi 45 anni, soprattutto in Spagna e nel Regno Unito.
Un analogo fenomeno di osserva per le giovani donne anche se in Italia il loro costo del lavoro nel 2005 è superiore rispetto al costo medio in misura superiore a quella degli uomini, mentre negli altri paesi si osserva un maggiore *gender pay gap*.

---

[13] La produttività totale dei fattori misura il tasso di progresso tecnico non incorporato nei fattori produttivi (lavoro e capitale): innovazioni nel processo produttivo, miglioramenti nell'organizzazione del lavoro e nelle tecniche manageriali, miglioramenti nell'esperienza e livello di educazione raggiunto dalla forza lavoro, parte dei miglioramenti nella qualità dei beni d'investimento, andamento del ciclo economico, economie di scala, esternalità, riallocazione dei fattori produttivi verso utilizzi più produttivi.

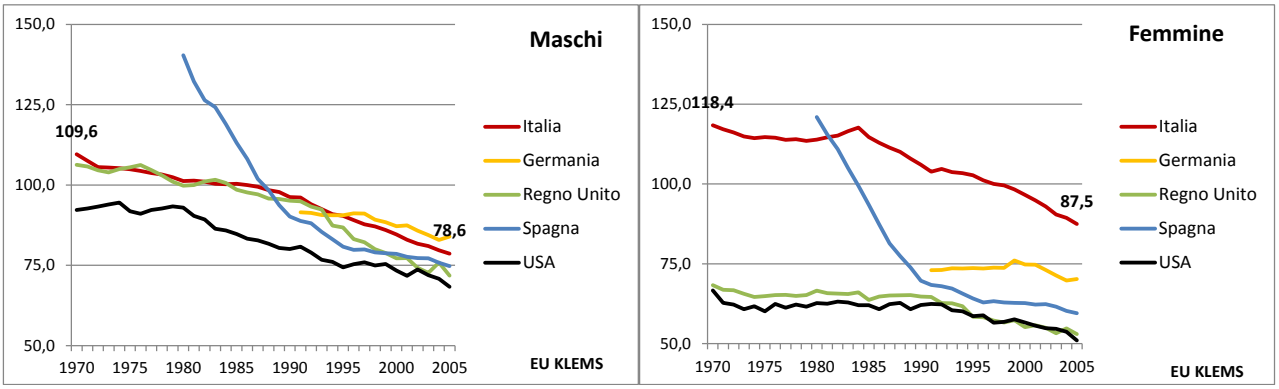
[14] L'indicatore (*Relative compensation level of labourers compared to the industry average*) per i lavoratori *high-skilled* è ottenuto dividendo LAB_HS_29 (costo del lavoro dei lavoratori 15-29enni *high-skilled* calcolato come percentuale del totale del costo del lavoro) per H_HS_29 (le ore lavorate da addetti 15-29enni *high-skilled* calcolate come percentuale delle ore lavorate totali) e moltiplicandolo per cento (LAB_HS_29/H_HS_29*100). Lo stesso calcolo viene effettuato per i giovani *medium* e *low skilled*: LAB_MS_29/H_MS_29*100 e LAB_LS_29/H_LS_29*100. Sono presi in considerazione separatamente i valori dei maschi e delle femmine.

Figura 1.24 - Livello percentuale del costo del lavoro orario dei lavoratori (15-29 anni) *high-skilled* rispetto alla media totale in alcuni paesi europei e in USA (1970-2005) (valori percentuali)



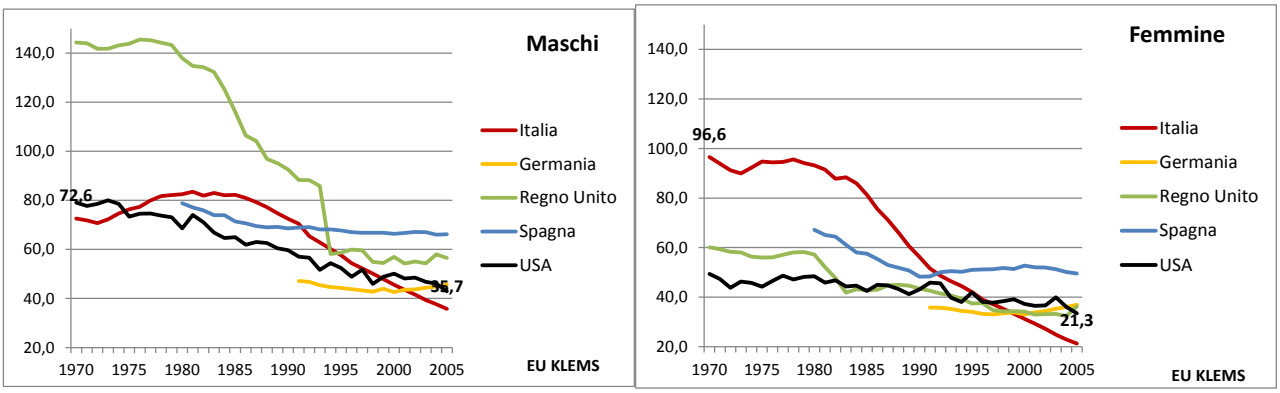
Il livello percentuale del costo del lavoro medio dei giovani lavoratori maschi *medium-skilled* (diplomati) subisce una rapida flessione in tutti i paesi presi in considerazione, ma in modo più accentato in Spagna: se nel 1970 il valore era pari a circa il 100% del valore medio, in 35 anni è pari a solo il 70% e cioè è inferiore del 30% rispetto al costo medio (*figura 1.25*).
Il costo del lavoro dei giovani maschi si mantiene nel 2005 per tutti i paesi al di sotto del costo medio (78,6% in Italia, 83,9% in Germania, 71,8% nel Regno Unito, 74,8% in Spagna), soprattutto negli Stati Uniti dove è pari al 68,3%.
Anche il rapporto percentuale del costo del lavoro delle giovani donne diplomate rispetto al costo medio diminuisce nei 35 anni considerati in tutti i paesi considerati, anche se in misura minore rispetto agli uomini, sempre con una maggiore flessione in Spagna.
Occorre osservare che il costo del lavoro delle donne nel 2005 è pari all'87,5% del costo del lavoro medio, valore questo superiore a quello che si osserva negli altri paesi, ma anche a quello dei giovani maschi in Italia.
Pur tenendo conto che il cuneo fiscale e contributivo è molto alto in Europa e molto più contenuto negli Stati Uniti, il diploma di scuola media superiore non garantisce più la conservazione di livelli retributivi soddisfacenti in alcun paese sviluppato.

Figura 1.25 - Livello percentuale del costo del lavoro orario dei lavoratori (15-29 anni) *medium-skilled* rispetto alla media totale in alcuni paesi europei e in USA (1970-2005) (valori percentuali)



Com'è prevedibile, la percentuale del costo del lavoro medio dei giovani lavoratori poco qualificati che hanno conseguito al massimo la licenza media sulla media totale cala vistosamente in tutti i paesi, ma in misura più repentina in Italia (*figura 1.52*).
Se nel 1970 il costo del lavoro di un giovane lavoratore italiano *low-skilled* si aggirava sul 73% del costo del lavoro medio totale, nel 2005 questa percentuale scende sotto il 36%. Quote più alte si osservano in Germania (45,7%), Regno Unito (56,5%), Spagna 66,2%) e Stati Uniti (43%).
Se si prendono in considerazione le giovani lavoratrici con al massimo la licenza media, la flessione del costo del lavoro è ancora più drammatica dal momento che nel 1970 era quasi pari al costo medio, mentre nel 2005 si riduce a poco più del 21%, valore di gran lunga inferiore a quello degli altri paesi considerati (36,9% la Germania, 36,3% il Regno Unito, 49,5% la Spagna e 33,5% gli Stati Uniti.

Figura 1.26 - Livello percentuale del costo del lavoro orario dei lavoratori (15-29 anni) *low-skilled* rispetto alla media totale in alcuni paesi europei e in USA (1970-2005) (valori percentuali)



A prescindere dalle ragioni del più basso livello del costo del lavoro dei giovani italiani con al massimo la licenza media rispetto ad altri paesi che probabilmente devono essere ricercata considerando la più alta dispersione di questo indicatore tra i settori economici, in particolare tra i comparti a controllo privato e quelli a controllo pubblico, la produttività marginale dei giovani *low skilled* è bassa in tutti i paesi, ma solo in Italia la quota di giovani 15-29enni che hanno conseguito al massimo la licenza media è pari 43% a fronte di una media europea del 35% e che scende al 19% nel Regno Unito.
Anche in Germania che ha una struttura industriale maggiore della nostra (l'incidenza dell'industria sul valore aggiunto nel 2012 è pari al 25% in Germania e al 18% in Italia), la composizione percentuale tra i tre livelli di titolo di studio è meno squilibrata verso il basso rispetto a quella italiana: 39% (fino a licenza media), 49% (diploma) e 12% (laurea) rispetto al 43%, 47% e 10% dell'Italia.
La crescita in Italia del livello d'istruzione dei giovani, accanto ad una loro più rapida transizione dalla scuola al lavoro, sono le due precondizioni per promuovere una maggiore occupazione giovanile e ridurre la quota che non riesce ad essere assorbita dal sistema produttivo.

1.5 La variazione del tasso di non occupazione per titolo di studio durante la crisi

L'analisi della variazione del tasso di non occupazione[15] per titolo di studio ed età tra il 2007 e il 2012 consente di valutare quali segmenti della popolazione che non lavora (disoccupati e inoccupati) - in particolare i giovani - sono stati maggiormente penalizzati dalla crisi economica (*figura 1.27 e tavola 1.7*).
Il declino dell'occupazione determinato dal ciclo recessivo ha colpito innanzitutto i giovani maschi con livelli d'istruzione bassi (fino alla licenza madia) e medi (diploma) il cui tasso di non occupazione è aumentato rispettivamente di 7,6 e 8,9 punti percentuali, mentre il tasso dei laureati è aumentato in modo insignificante di 2 decimi di punto percentuale. Quest'ultimo valore è stato determinato da un aumento di 3 punti percentuali della quota di disoccupati rispetto alla popolazione di riferimento e da una flessione di 2,9 punti della quota d'inattivi. In poche parole si osserva per i giovani maschi con alti livelli d'istruzione una transizione dallo stato di inattività a quello di disoccupazione probabilmente determinato dalla maggiore urgenza di trovare un lavoro retribuito.
Lo stesse fenomeno si rileva, anche se in misura minore, per i giovani maschi diplomati, mentre aumenta soprattutto la quota degli inattivi nei giovani maschi che hanno conseguito al massimo la licenza media, probabilmente per scoraggiamento o per l'ingresso nell'area del lavoro non regolare.
Per le giovani donne si osserva un fenomeno inverso a quello degli uomini perché dal 2007 al 2012 è aumentato il tasso di non occupazione soprattutto per le diplomate (5,8 punti percentuali) e le laureate (5,4 punti), mentre è relativamente contenuto per le giovani con bassi livelli d'istruzione destinate a settori economici scarsamente qualificati.
Il fenomeno della crescita del tasso di non occupazione delle giovani donne con livelli d'istruzione medi e alti è simile a quello precedentemente osservato per i giovani uomini (transizione dallo stato di inattività a quello di disoccupazione), ma mostra una maggiore difficoltà delle giovani donne più istruite a trovare un lavoro.

[15] Il tasso di non occupazione (*non-employment rate*) è calcolato come percentuale della somma dei disoccupati e degli inattivi sulla popolazione di riferimento. Cfr. OECD, *Employment Outlook 2013*.

Il declino dell'occupazione degli adulti è prevalentemente concentrato tra le persone con i più bassi livelli d'istruzione. Il possesso di titoli di studio più alti gioca un ruolo importante nel proteggere gli adulti maschi dalla perdita di lavoro, mentre sono più tutelate le donne con bassissimi e alti titoli di studio, probabilmente per i fenomeni di segregazione nelle professioni a bassa qualificazione e in quelle dell'istruzione, della sanità e del pubblico impiego.
La quota di disoccupate aumenta soprattutto per le donne con bassi livelli d'istruzione e diminuisce quella delle inattive riflettendo il fenomeno dell'aumento di partecipazione femminile alle forze di lavoro determinato dalla crisi, soprattutto per le mansioni non qualificate.

Dal 2007 al 2012 si osserva una netta riduzione del tasso di non occupazione degli anziani determinato in gran parte dalla significativa riduzione della quota di inattivi e da un contenuto aumento della quota dei disoccupati. I più anziani si sono difesi meglio dalla crisi con un aumento degli occupati, soprattutto fra le persone con bassi livelli d'istruzione. Queste dinamiche sono state favorite dalla riduzione delle politiche che favorivano il pensionamento anticipato e dall'aumento dell'età pensionabile.

Figura 1.27 – Variazione del tasso di non occupazione per titolo di studio, classe d'età, sesso e condizione in Italia tra il 2007 e il 2011 (valori in punti percentuali)

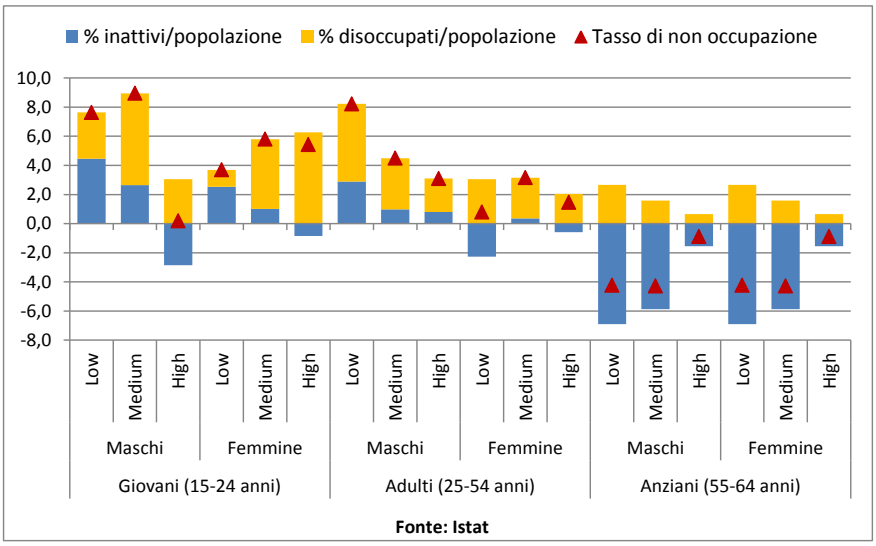


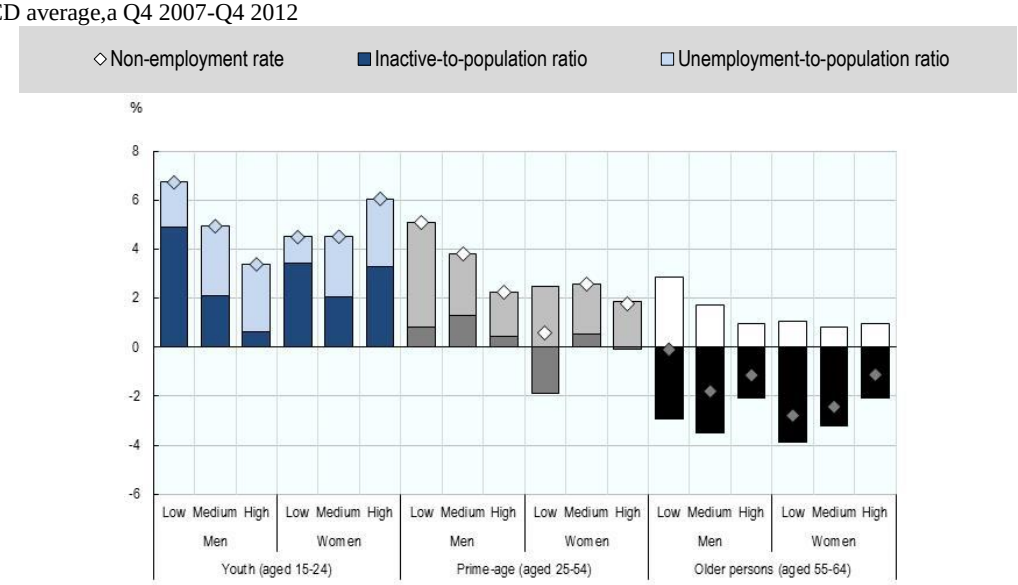
Tavola 1.7 – Variazione del tasso di non occupazione per titolo di studio, classe d'età, sesso e condizione in Italia tra il 2007 e il 2011 (valori in punti percentuali)

			% inattivi/popolazione	% disoccupati/popolazione	Tasso di non occupazione
Giovani (15-24 anni)	Maschi	Low	4,5	3,2	7,6
		Medium	2,7	6,3	8,9
		High	-2,9	3,0	0,2
	Femmine	Low	2,5	1,2	3,7
		Medium	1,0	4,8	5,8
		High	-0,8	6,3	5,4
Adulti (25-54 anni)	Maschi	Low	2,9	5,3	8,2
		Medium	1,0	3,5	4,5
		High	0,8	2,3	3,1
	Femmine	Low	-2,3	3,1	0,8
		Medium	0,4	2,8	3,2
		High	-0,6	2,0	1,5
Anziani (55-64 anni)	Maschi	Low	-6,9	2,7	-4,2
		Medium	-5,9	1,6	-4,3
		High	-1,5	0,7	-0,9
	Femmine	Low	-6,9	2,7	-4,2
		Medium	-5,9	1,6	-4,3
		High	-1,5	0,7	-0,9

Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Questo stesso fenomeno si osserva nella media dei paesi OCSE, come emerge nel grafico successivo[16] (*figura 1.28*). "L'analisi del rapporto tra occupazione dei lavoratori giovani e anziani nel tempo e tra paesi mostra che la migliore performance dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro non è avvenuta a scapito dei giovani. Questa evidenza rafforza la convinzione che i precedenti tentativi da parte dei governi di aiutare i giovani a trovare un lavoro favorendo il prepensionamento dei lavoratori più anziani sono stati costosi errori politici. Per fortuna i governi hanno finora resistito alla tentazione d'introdurre regimi di pensionamento anticipato in risposta agli elevati tassi di disoccupazione giovanile. Viceversa si dovrebbero perseguire strategie che migliorino le prospettive di occupazione per i lavoratori più giovani e più anziani, anche attraverso politiche attive del mercato del lavoro finalizzate ad aiutare coloro che, in entrambi i gruppi, hanno maggiori problemi nell'entrare nel mercato del lavoro o nel rimanerci"[17].

Figura 1.28 - Decomposition of labour market slack in unemployment and inactivity by detailed socio-demographic groups - Percentage-points change in the number of persons in a given labour market status as a share of population of the indicated group, OECD average,a Q4 2007-Q4 2012



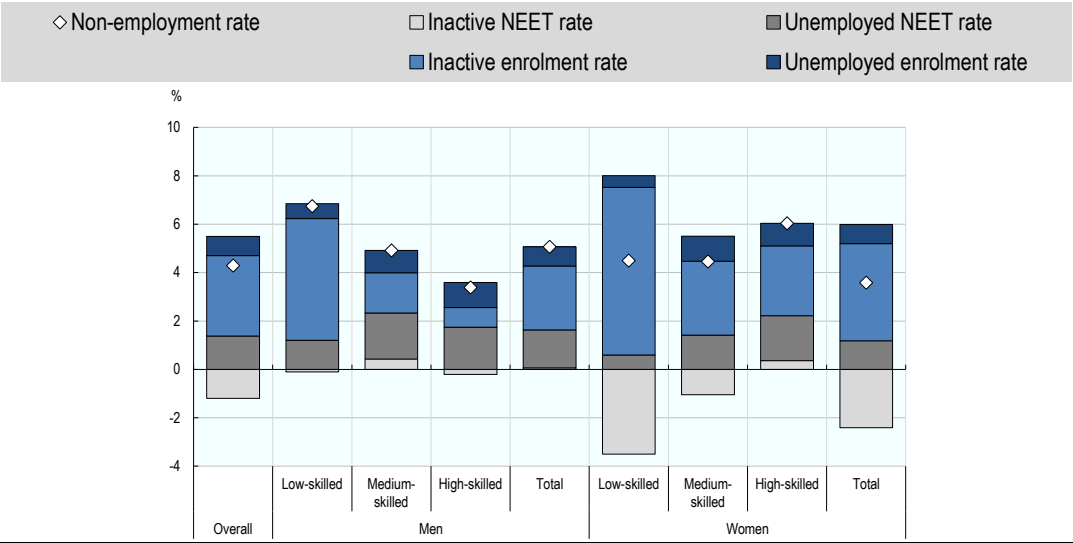
			Inactive-to-population ratio	Unemployment-to-population ratio	Non-employment rate
Youth (aged 15-24)		Low	4,91	1,82	6,73
	Men	Medium	2,11	2,83	4,94
		High	0,61	2,78	3,38
		Low	3,42	1,08	4,50
	Women	Medium	2,07	2,45	4,51
		High	3,27	2,79	6,06
Prime-age (aged 25-54)		Low	0,83	4,25	5,08
	Men	Medium	1,30	2,48	3,78
		High	0,43	1,82	2,25
		Low	-1,87	2,47	0,60
	Women	Medium	0,51	2,07	2,58
		High	-0,07	1,86	1,79
Older persons (aged 55-64)		Low	-2,94	2,84	-0,10
	Men	Medium	-3,52	1,72	-1,80
		High	-2,09	0,95	-1,14
		Low	-3,86	1,07	-2,79
	Women	Medium	-3,23	0,80	-2,43
		High	-2,08	0,96	-1,12

Fonte: OECD

[16] L'OCSE ha calcolato la variazione del *non-employed rate* tra il quarto trimestre del 2007 e il quarto trimestre del 2012. OECD, *Employment Outlook 2013*, p. 36.
[17] Ivi, p. 19.

Dall'analisi della variazione dello status dal 2007 al 2012 della sola platea dei giovani 15-24enni che non lavorano nella media di 28 paesi dell'OCSE[18], emerge che complessivamente l'aumento di 4,3 punti percentuali del tasso di non occupazione è determinato per il 75% (3,3 punti percentuali) dall'aumento degli inattivi impegnati in corsi di studio o di formazione (*figura 1.29*).
La crisi economica e la bassa domanda di lavoro da parte delle imprese spinge i giovani dei 28 paesi aderenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico analizzati nel grafico a ritardare l'ingresso nel mercato del lavoro e a investire maggiormente nell'istruzione.
Il declino dell'occupazione giovanile è determinato, prevalentemente, dalla riduzione della partecipazione alle forze di lavoro e solo in misura residuale dall'aumento della disoccupazione.
Il tasso di Neet si mantiene sostanzialmente stabile con un incremento di 1,4 punti della componente dei disoccupati compensato in gran parte da una riduzione di 1,2 punti della componente degli inattivi.
L'aumento della quota dei giovani impegnati nell'istruzione o nella formazione dall'inizio della crisi al 2012 è particolarmente marcato per le donne e per i giovani di entrambi i generi con bassissimi livelli d'istruzione.
Per esempio l'aumento del giovani *low-skilled* impegnati in corsi d'istruzione e formazione è pari a circa 7,5 punti a fronte di un incremento del tasso di non occupazione di 4,5 punti.
L'aumento dei giovani con il titolo di studio terziario che proseguono gli studi o la formazione è minore, anche se per le giovani donne *high-skilled* è di quasi 4 punti percentuali.

Figura 1.29 - Decomposition of labour market slack of youth in labour market and education status by gender and education - Percentage-points change in the number of youth (aged 15-24) in a given labour market status as a share of the youth population, OECD average, Q4 2007-Q4 2012



		Inactive not in education or training	Unemployed not in education or training	Inactive in education or training	Unemployed in education or training	Non-employment rate
Overall		-1,2	1,4	3,3	0,8	4,3
Men	Low-skilled	-0,1	1,2	5,0	0,6	6,7
	Medium-skilled	0,4	1,9	1,7	0,9	4,9
	High-skilled	-0,2	1,7	0,8	1,0	3,4
	Total	0,1	1,6	2,6	0,8	5,1
Women	Low-skilled	-3,5	0,6	6,9	0,5	4,5
	Medium-skilled	-1,0	1,4	3,1	1,0	4,5
	High-skilled	0,4	1,9	2,9	0,9	6,0
	Total	-2,4	1,2	4,0	0,8	3,6

Fonte: OECD

[18] OECD is the weighted average of 28 countries: Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States.

Ma in Italia gli effetti della crisi sull'occupazione giovanile sono ben diversi dalla media OCSE: l'incremento dal 2007 al 2012 del tasso di non occupazione giovanile pari a 6,1 punti percentuali è determinato quasi interamente dall'aumento dei Neet, sia della componente inattiva (1,9 punti) e soprattutto di quella disoccupata (3,8 punti) (*figura 1.30 e tavola 1.8*).
L'aumento dei giovani Neet interessa soprattutto i giovani maschi (+6,8 punti percentuali rispetto a +4,5 punti delle giovani donne), diplomati (+9,5 punti), ma anche laureati (+5,2 punti).
Diversamente da quanto si è osservato nella media dei paesi dell'OCSE, si riduce nel corso della crisi di oltre 5 punti percentuali per i maschi e di 2,5 punti per le donne la quota di giovani laureati impegnata nello studio o nella formazione.

Figura 1.30 – Variazione del tasso di non occupazione giovanile (14-24 anni) per titolo di studio, sesso e condizione in Italia tra il 2007 e il 2011 (valori in punti percentuali)

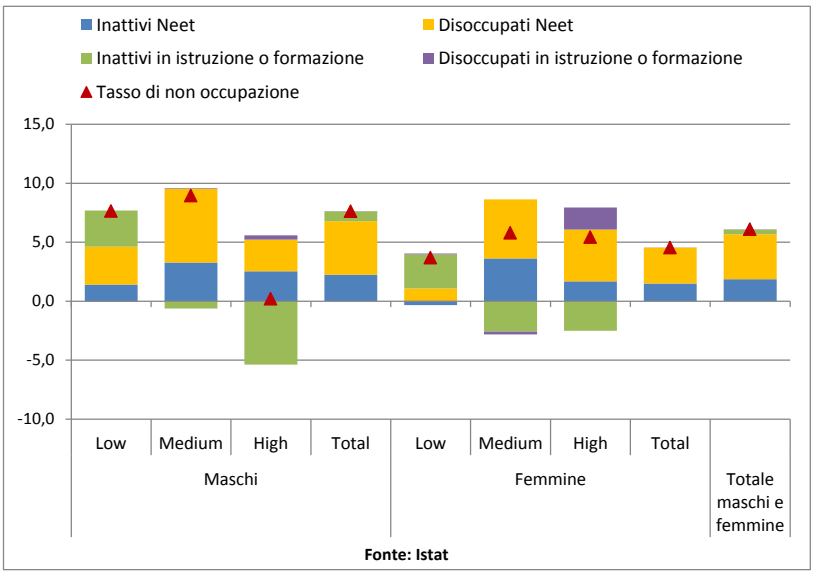


Tavola 1.8 – Variazione del tasso di non occupazione giovanile (14-24 anni) per titolo di studio, sesso e condizione in Italia tra il 2007 e il 2011 (valori in punti percentuali)

		Inattivi Neet	Disoccupati Neet	Inattivi in istruzione o formazione	Disoccupati in istruzione o formazione	Tasso di non occupazione
Maschi	Low	1,4	3,2	3,1	0,0	7,6
	Medium	3,3	6,2	-0,6	0,1	8,9
	High	2,5	2,7	-5,4	0,4	0,2
	Total	2,2	4,5	0,8	0,0	7,6
Femmine	Low	-0,3	1,1	2,9	0,1	3,7
	Medium	3,6	5,0	-2,6	-0,2	5,8
	High	1,7	4,4	-2,5	1,9	5,4
	Total	1,5	3,0	0,0	0,0	4,5
Totale maschi e femmine		**1,9**	**3,8**	**0,4**	**0,0**	**6,1**

Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Occorre osservare che il tasso di Neet dei giovani 15-24enni è molto differenziato in Italia in relazione al genere, all'area geografica e al livello d'istruzione (*tavola 1.9*).
Nel 2007 il tasso di Neet delle donne (16,4%) era superiore di due punti percentuali a quello degli uomini (14,4%) e i valori del Mezzogiorno (22,2% gli uomini e 24,4% le donne) erano di gran lunga superiori a quelli del Centro (10% gli uomini e 11,7% le donne) e del Nord (7,8% gli uomini e 9,9% le donne).
Mediamente i tassi di Neet dei giovani laureati erano inferiori rispetto a coloro che avevano conseguito al massimo la licenza media di 8 punti per i gli uomini e di 5 punti per le donne, distanza che si ampliava nel Mezzogiorno fino a 12 punti per i maschi.
La crescita del tasso di Neet dall'inizio della crisi economica fino al 2012 è stata mediamente di 6,8 punti per gli uomini e di 4,5 punti per le donne elevando il tasso rispettivamente al 21,2% e al 21%.

Il fenomeno del brusco e anomalo aumento dei giovani che si trovano nella condizione di Neet e cioè che non studiano, non frequentano corsi di formazione e neppure lavorano ha interessato in modo abbastanza uniforme tutte le aree del paese con la sola eccezione delle giovani donne delle regioni meridionali che sono aumentate in misura minore, anche se il loro tasso di Neet si colloca ai valori più elevati (27,7%) rispetto al resto del Paese (17,5% nel Centro e 15,8% nel Nord).
Il fenomeno ha colpito in particolare i giovani con i livelli d'istruzione più alti, in particolare i diplomati, con un aumento del tasso di Neet di 9,6 punti per gli uomini e 8,6 punti le donne, e i laureati (+5,2 punti gli uomini e +6,1% le donne), mentre l'aumento di questo indicatore per i giovani che hanno conseguito al massimo la licenza media è stato relativamente più modesto (+4,6 punti gli uomini e 7 decimi di punto le donne. Nonostante l'aumento nel 2012 del tasso di Neet dei giovani con il titolo di studio terziario, il loro tasso rimane sempre inferiore a quello dei *low-skilled*.
Occorre ricordare che il fenomeno dei Neet in Italia è strettamente correlato a quello del lavoro non regolare e probabilmente la crisi economica ha costretto anche i giovani con le più alte qualifiche ad accettare di lavorare nell'economia sommersa[19].

Tavola 1.9 – Tasso di Neet (14-24 anni) per titolo di studio, sesso e ripartizione in Italia nel 2007 e nel 2011 (valori percentuali e variazioni in punti percentuali)

	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
2007			**Maschi**				**Femmine**	
Low	6,8	7,6	21,7	13,7	9,3	10,8	26,7	17,6
Medium	9,5	13,6	23,5	16,0	10,6	12,4	21,8	15,5
High	3,3	4,4	10,2	5,5	9,3	13,0	18,4	13,0
Totale	**7,8**	**10,0**	**22,2**	**14,4**	**9,9**	**11,7**	**24,4**	**16,4**
2012			**Maschi**				**Femmine**	
Low	12,1	13,0	26,5	18,3	13,2	12,9	25,8	18,3
Medium	18,6	23,2	33,7	25,5	18,5	22,1	30,4	24,1
High	8,6	8,9	16,1	10,8	17,3	21,1	20,8	19,1
Totale	**14,8**	**17,3**	**29,3**	**21,2**	**15,8**	**17,5**	**27,7**	**21,0**
Variazione in punti percentuali			**Maschi**				**Femmine**	
Low	5,3	5,4	4,8	4,6	3,9	2,1	-0,9	0,7
Medium	9,2	9,7	10,2	9,5	7,9	9,8	8,6	8,6
High	5,3	4,5	6,0	5,2	8,0	8,1	2,5	6,1
Totale	**7,0**	**7,3**	**7,1**	**6,8**	**5,9**	**5,8**	**3,4**	**4,5**

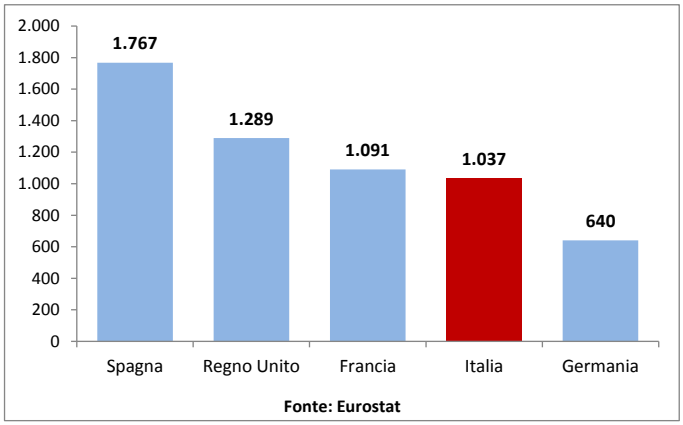
Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

[19] Cfr. Italia Lavoro, *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, 2011.

2. La transizione dall'istruzione al lavoro e i divari territoriali

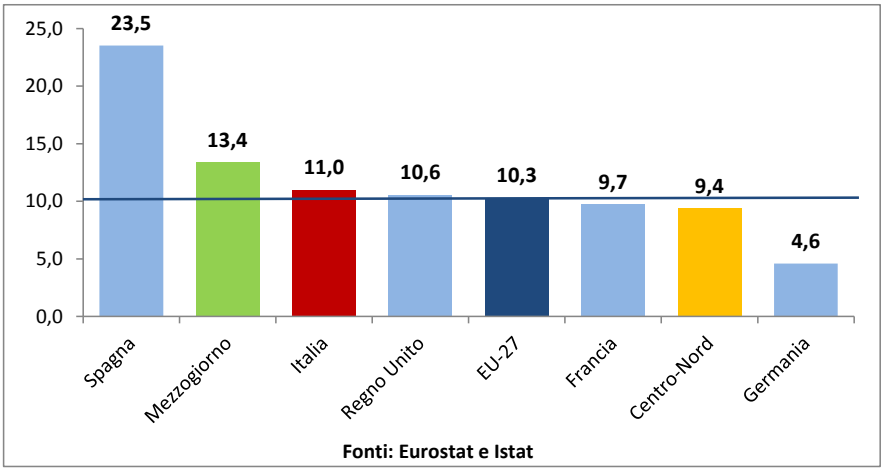
In Italia si osserva un'"anomalia": nonostante la quota dei giovani disoccupati tra 15 e 29 anni rispetto all'intera popolazione sia sostanzialmente allineata a quella dei maggiori paesi dell'Unione, il tasso di disoccupazione giovanile è invece fra i più alti in Europa.
Il grafico mostra che i giovani disoccupati italiani nel 2012 erano poco più di un milione: ancora tanti, ma un numero maggiore di giovani disoccupati si osserva in Francia (1,1 milioni), Regno Unito (1,3 milioni) e Spagna (1,8 milioni) (*figura 2.1*).
I giovani in cerca di lavoro raggiungono valori molto più bassi in Germania (640 mila) dove il fenomeno della disoccupazione giovanile riguarda una quota molto contenuta della popolazione giovanile.
Occorre ricordare che nel 2005 i giovani disoccupati 15-29enni in Germania erano più di 1,2 milioni e nel nostro paese meno di 900 mila. Grazie anche alle quattro riforme Hartz, i disoccupati tedeschi hanno subito una continua flessione sino al valore minimo di 640 mila del 2012, mentre quelli italiani sono diminuiti fino al 2007 al valore di meno di 700 mila, per riprendere ad aumentare con la crisi fino al milione del 2012.

Figura 2.1 – Giovani disoccupati (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)



Rapportando il valore assoluto dei disoccupati alla popolazione della stessa età, la quota dei giovani che cercano lavoro in Italia è pari all'11%, superiore di soli 7 decimi di punto alla media europea, di 4 decimi di punto rispetto al Regno Unito, di poco più di un punto rispetto alla Francia e inferiore di quasi 13 punti nei confronti della Spagna (*figura 2.2*).
Se consideriamo le due grandi aree del paese, la quota di giovani disoccupati sale all'13,4% nelle regioni del Mezzogiorno e scende al di sotto della media europea nelle regioni del Centro-Nord (9,4%).

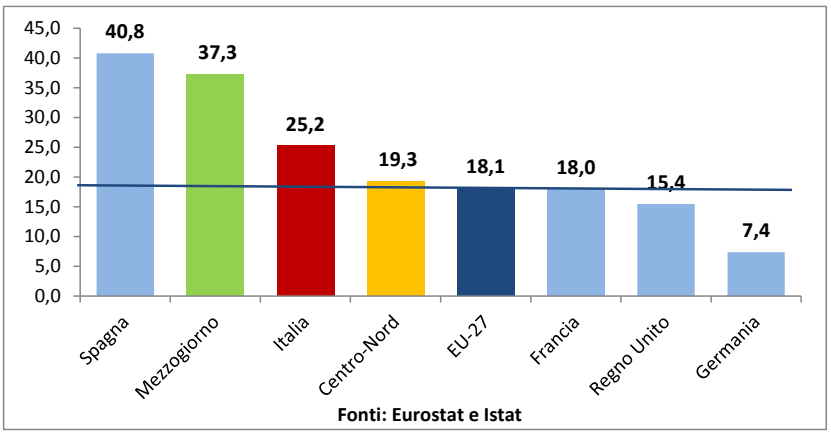
Figura 2.2 – Giovani disoccupati (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea e nelle ripartizioni italiane – Anno 2012 (incidenza percentuale sul totale della popolazione della stessa età)



Il tasso di disoccupazione giovanile italiano è invece molto alto (25,2%) a fronte del 18,1% della media dei paesi dell'Unione europea, del 18% della Francia, del 15,4% del Regno Unito e del 7,4% della Germania. Solo in Spagna più del 40 per cento delle forze di lavoro è costituita da disoccupati.

Rimane comunque drammatico il differenziale tra Centro-Nord e Mezzogiorno del tasso di disoccupazione giovanile che coinvolge più di un terzo dei giovani meridionali attivi (37,3%), mentre è inferiore di oltre 18 punti percentuali nelle regioni centro-settentrionali (19,3%).

Figura 2.3 – Tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea e nelle ripartizioni italiane – Anno 2012 (incidenza percentuale sul totale delle forze di lavoro della stessa età)



Il grafico successivo aiuta a capire le ragioni di questa anomalia tutta italiana che vede una quota relativamente contenuta di disoccupati rispetto agli altri paesi, ma un preoccupante tasso di disoccupazione (*figura 2.4*).

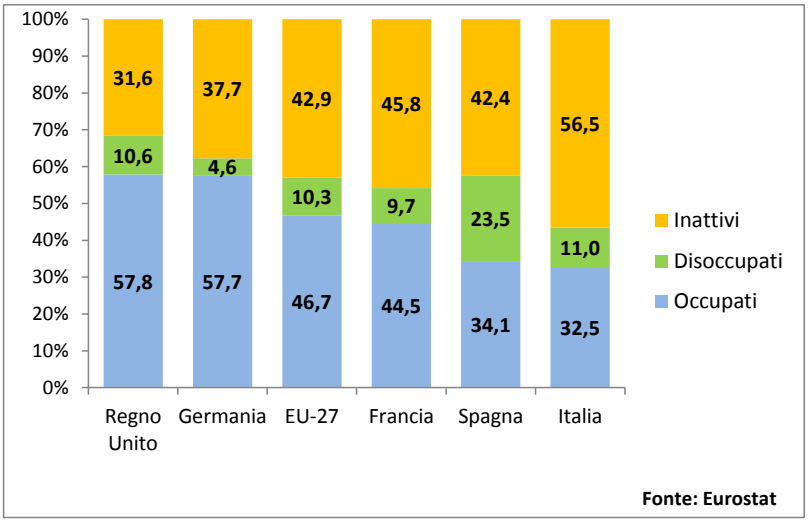
Se si segmenta l'intera popolazione giovanile nelle tre condizioni professionali - occupati, disoccupati e inattivi – si osserva che l'anomalia italiana non è rappresentata tanto dalla quota di giovani disoccupati rispetto alla popolazione giovanile che è allineata a quella della media europea, quanto dalla modesta percentuale di occupati (32,5% a fronte del 46,7% della media europea) e soprattutto dall'elevata quota di inattivi che rappresentano più della metà della popolazione giovanile (56,5% a fronte del 42,9% della media dei 27 paesi dell'Unione).

Nel Regno Unito le proporzioni si ribaltano: anche con una quota di disoccupati simile a quella italiana (10,6%) quasi il 60% dei giovani lavora (57,8%) e solo il 31,6% è inattivo.

Il 76,6% dei 5,3 milioni di giovani italiani è inattivo perché studia o frequenta corsi di formazione e solo una modesta quota del 6,1% (10,7% nel Mezzogiorno e 2,4% nel Centro-Nord) è scoraggiata.

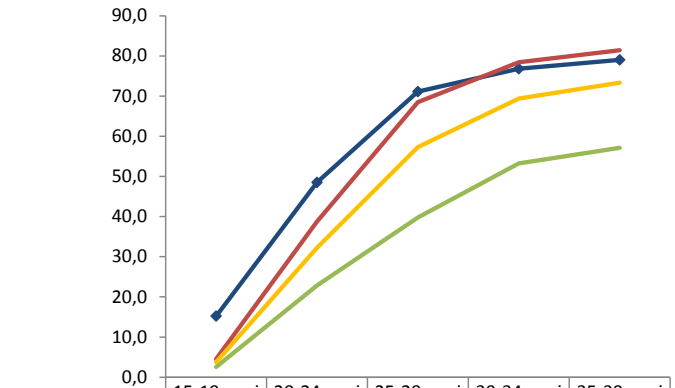
Emerge così una causa del basso tasso di occupazione giovanile italiano sulla quale bisogna intervenire se si vuole affrontare in modo strutturale l'emergenza occupazionale giovanile: diversamente dagli altri paesi, Italia troppi giovani sono "parcheggiati" in attività scolastiche e formative per troppo tempo e ci sono troppo pochi studenti lavoratori.

Figura 2.4 – Popolazione giovanile (15-29 anni) per condizione professionale in alcuni paesi dell'Unione europea e nelle ripartizioni italiane – Anno 2012 (composizione percentuale)



Il grafico successivo aiuta ad approfondire ulteriormente questa criticità tutta italiana (*figura 2.5*).
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.
Ma 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 degli 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.
Il grafico ci mostra 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.
Già queste due prime criticità ci suggeriscono che per affrontare efficacemente l'emergenza occupazionale giovanile bisogna intervenire innanzitutto nella scuola e nell'università e prevalentemente nel Mezzogiorno, favorendo l'utilizzo dell'apprendistato come canale formativo parallelo a quello liceale e degli istituti tecnici e promuovendo maggiormente gli uffici di *placement* e di orientamento nelle scuole e nelle università.

Figura 2.5 - 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)

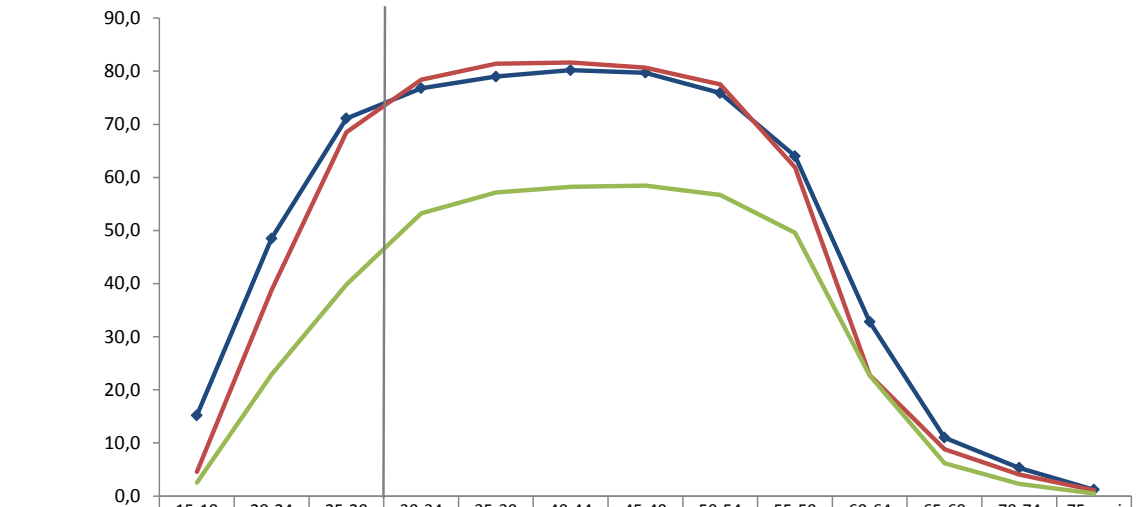


	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni
EU-27	15,2	48,5	71,1	76,8	79,0
Centro-Nord	4,6	38,8	68,5	78,4	81,4
Mezzogiorno	2,5	22,9	39,8	53,3	57,1
ITALIA	3,7	32,2	57,3	69,4	73,4

Fonte: Istat

Il grafico successivo mostra una evidenza non sufficientemente considerata: la questione dell'emergenza occupazionale di tutta la popolazione in età lavorativa coincide per una buona parte con la questione meridionale, anche per quanto riguarda la componente giovanile (*figura 2.6*).
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 nella media europea, 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 2.6 - Tasso di occupazione per classi d'età quinquennali in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)

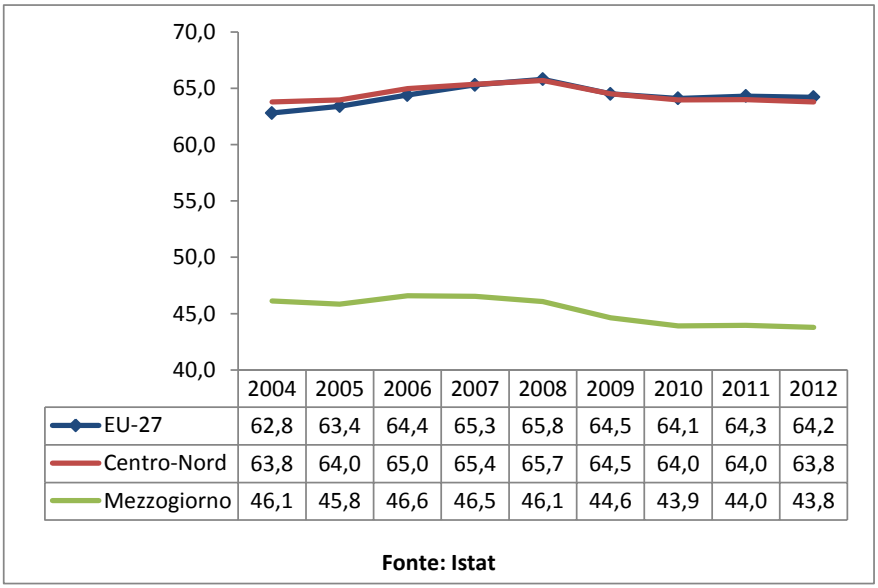


	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni	40-44 anni	45-49 anni	50-54 anni	55-59 anni	60-64 anni	65-69 anni	70-74 anni	75 anni e +
EU-27	15,2	48,5	71,1	76,8	79,0	80,2	79,7	75,9	64,0	32,8	11,0	5,3	1,2
Centro-Nord	4,6	38,8	68,5	78,4	81,4	81,6	80,7	77,5	61,9	22,8	8,8	4,1	1,1
Mezzogiorno	2,5	22,9	39,8	53,3	57,1	58,2	58,5	56,7	49,6	22,7	6,2	2,3	0,5

Fonte: Istat

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 2.7*).

Figura 2.7 - Tasso di occupazione (15-64 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



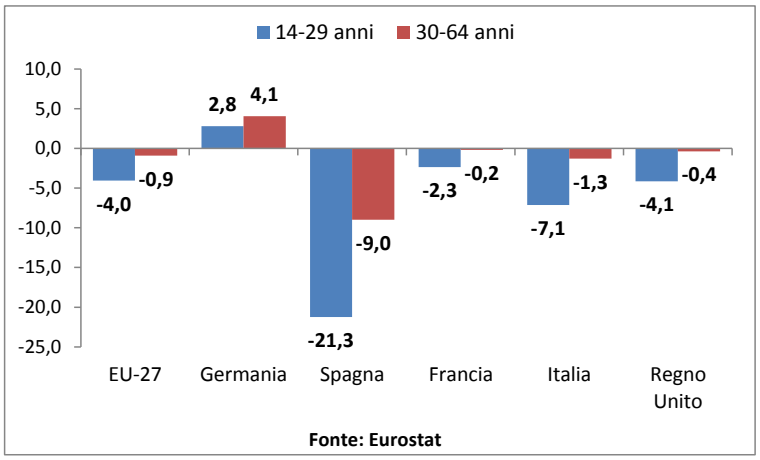
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	62,8	63,4	64,4	65,3	65,8	64,5	64,1	64,3	64,2
Centro-Nord	63,8	64,0	65,0	65,4	65,7	64,5	64,0	64,0	63,8
Mezzogiorno	46,1	45,8	46,6	46,5	46,1	44,6	43,9	44,0	43,8

Fonte: Istat

Com'è del resto atteso, la flessione dal 2007 al 2012 del tasso di occupazione dei giovani italiani 15-29enni (-7,1 punti percentuali) è più marcata di quella degli adulti 30-64enni (-1,3 punti). Flessioni più contenute si osservano nella media europea, in Francia e nel Regno Unito, mentre riduzioni molto ampie si rilevano in Spagna dove il tasso di occupazione dei giovani si è ridotto di oltre 21 punti e quello degli adulti di 9 punti (*figura 2.8*).

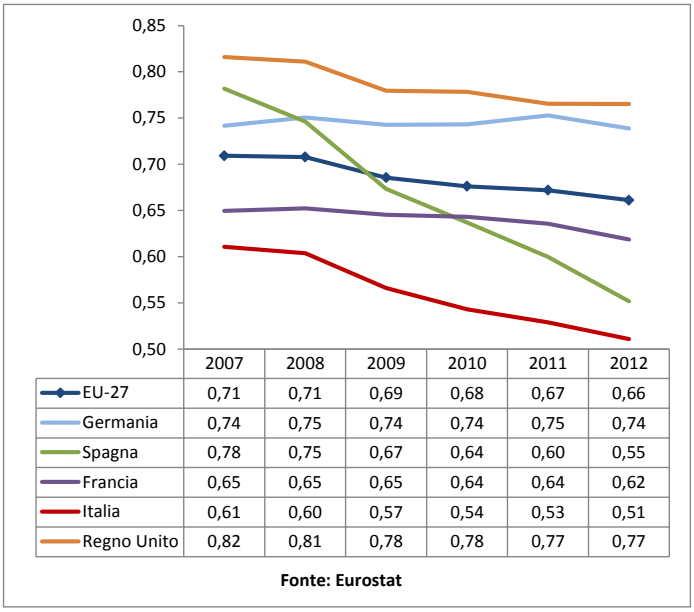
In Germania si osserva la crescita sia del tasso di occupazione degli adulti (4,1 punti), sia di quello dei giovani (2,8 punti) anche se in misura minore.
Nei paesi nei quali si osserva una flessione del tasso di occupazione dei giovani superiore a quella degli adulti, il fenomeno è determinato dalla fase recessiva nella quale si riducono i flussi di creazione di nuova occupazione che generalmente riguardano i giovani. In Italia la flessione è determinata anche dalla riduzione del turn over conseguente all'innalzamento dell'età pensionabile e dal bacino dei cassaintegrati che riduce ulteriormente le nuove assunzioni dal momento che sono i primi a dover essere reintegrati.

Figura 2.8 – Variazione 2007-2012 dei tassi d'occupazione di giovani (15-29 anni) e adulti (30-64 anni) in alcuni paesi europei (punti percentuali)



Rapportando il tasso di occupazione dei giovani e degli adulti[20], sempre dal 2007 al 2012, si osserva che il deterioramento relativo delle opportunità di occupazione dei primi è molto marcato in Italia dal momento che il valore dell'indicatore si è ridotto nel periodo di crisi da 0,61 a 0,51 a fronte di una riduzione più contenuta della media europea (da 0,71 a 0,66) (*figura 2.9*). Il tasso di occupazione dei giovani rispetto a quello degli adulti in Spagna ha subito una riduzione ancora più sensibile da 0,78 a 0,55.
Tuttavia, nel 2012 il rapporto tra il tasso di disoccupazione fra le due classi di età in Italia ha raggiunto il valore più basso tra i maggiori paesi europei e rispetto alla media dell'Unione.

Figura 2.9 – Rapporto tra tassi d'occupazione di giovani (15-29 anni) e adulti (30-64 anni) in alcuni paesi europei sul periodo 2007-2012 (valori percentuali)

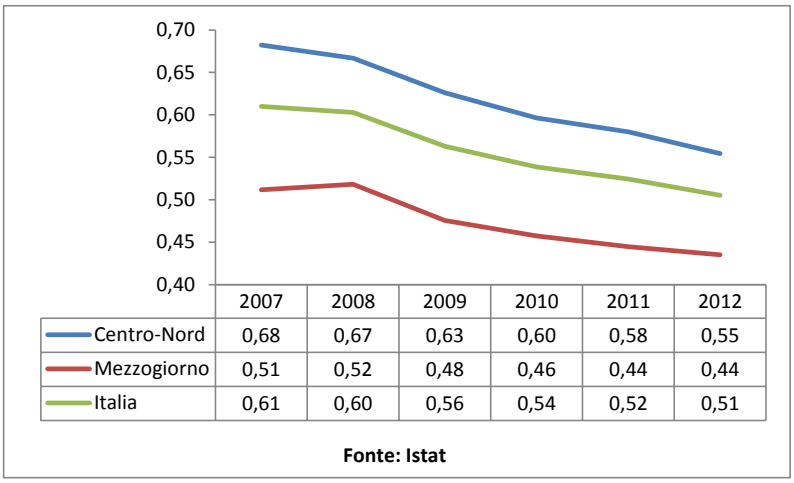


	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	0,71	0,71	0,69	0,68	0,67	0,66
Germania	0,74	0,75	0,74	0,74	0,75	0,74
Spagna	0,78	0,75	0,67	0,64	0,60	0,55
Francia	0,65	0,65	0,65	0,64	0,64	0,62
Italia	0,61	0,60	0,57	0,54	0,53	0,51
Regno Unito	0,82	0,81	0,78	0,78	0,77	0,77

[20] Il valore dell'indicatore è pari a 1 quanto il tasso di occupazione dei giovani e degli adulti è uguale, assume un valore inferiore a 1 se il tasso dei primi è inferiore a quello dei secondi e viceversa il tasso di occupazione degli adulti è più elevato di quello dei giovani se il valore è superiore a 1.

La riduzione del tasso di occupazione dei giovani rispetto a quello degli adulti durante la crisi mostra dinamiche abbastanza simili nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, anche se nelle regioni meridionali le opportunità di occupazione del 15-29enni rispetto ai 30-64enni sono inferiori a quelle che si osservano nelle regioni centro-settentrionali (*figura 2.10*).

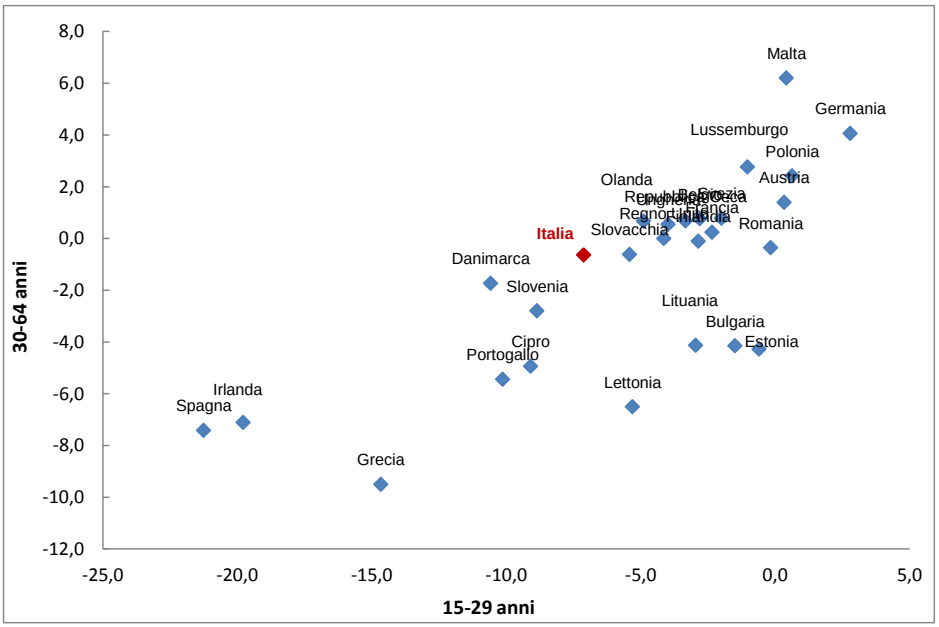
Figura 2.10 – Rapporto tra tassi d'occupazione di giovani (15-29 anni) e adulti (30-64 anni) in Italia per ripartizione sul periodo 2007-2012[21] (valori percentuali)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Centro-Nord	0,68	0,67	0,63	0,60	0,58	0,55
Mezzogiorno	0,51	0,52	0,48	0,46	0,44	0,44
Italia	0,61	0,60	0,56	0,54	0,52	0,51

La correlazione positiva tra la variazione dei tassi di occupazione dei giovani e quella degli adulti durante la fese recessiva mostra che in Europa non vi sono casi nei quali l'occupazione degli uni abbia rimpiazzato quella degli altri (*figura 2.11*).

Figura 2.11 – Variazione 2007-2012 dei tassi d'occupazione di giovani (15-29 anni) e adulti (30-64 anni) nei paesi dell'Unione europea (punti percentuali)

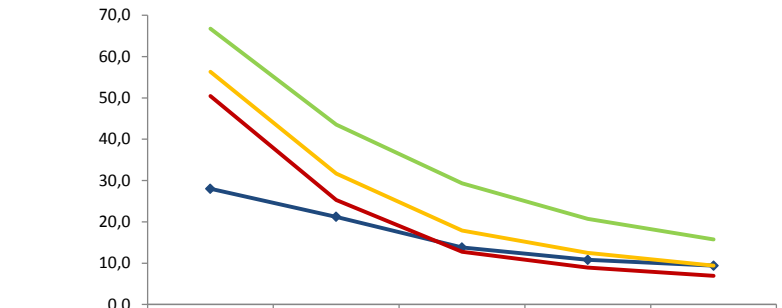


Anche per quanto riguarda il tasso di disoccupazione dei giovani per fasce d'età si osservano valori molto alti in Italia nella prima fascia d'età tra 15 e 19 anni (56,3%) a fronte del 29% della media dei paesi dell'Unione europea (*figura 2.12*).

[21] I valori percentuali relativi all'Italia (elaborati da fonte Istat in valori assoluti) sono leggermente diversi da quelli riportati nel grafico precedente perché sono ricavati dalla banca dati Eurostat che fornisce solo i valori assoluti in migliaia.

Il divario tra i tasso di disoccupazione dei giovani italiani e quello della media europea si riduce progressivamente e solo nella classe d'età 35-39 anni assumono valori identici.
Viceversa il divario fra il tasso di disoccupazione delle regioni del Centro-Nord e quello europeo si annulla già tra i 25-29enni con un tasso persino inferiore: 12,7% a fronte del 13,8% della media dei paesi dell'Unione europea.
Il tasso di disoccupazione dei giovani meridionali per fasce d'età rimane, invece, sempre superiore a quello che si osserva nella media europea e si rileva solo una riduzione del divario da circa 39 punti percentuali per i 15-19enni a 10 punti per i 30-34enni.

Figura 2.12 - Tasso di disoccupazione per classi d'età quinquennali (15-39 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)

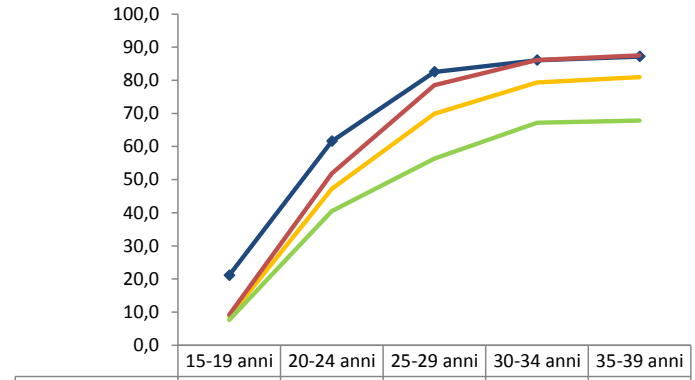


	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni
EU-27	28,0	21,2	13,8	10,8	9,4
Italia	56,3	31,7	17,9	12,5	9,4
Centro-Nord	50,4	25,3	12,7	9,0	7,0
Mezzogiorno	66,8	43,6	29,3	20,7	15,8

Fonti: Eurostat e Istat

Come è stato già osservato precedentemente, agli elevati tassi di disoccupazione giovanile in Italia contribuisce un basso tasso di partecipazione alle forze di lavoro dei giovani nel confronto con la media dei paesi europei, con un divario che si annulla solo nel Centro-Nord a partire dalle classe d'età 30-34 anni, mentre permane in quelle meridionali anche per le altre classi d'età (*figura 2.13*).

Figura 2.13 - Tasso d'attività per classi d'età quinquennali (15-39 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



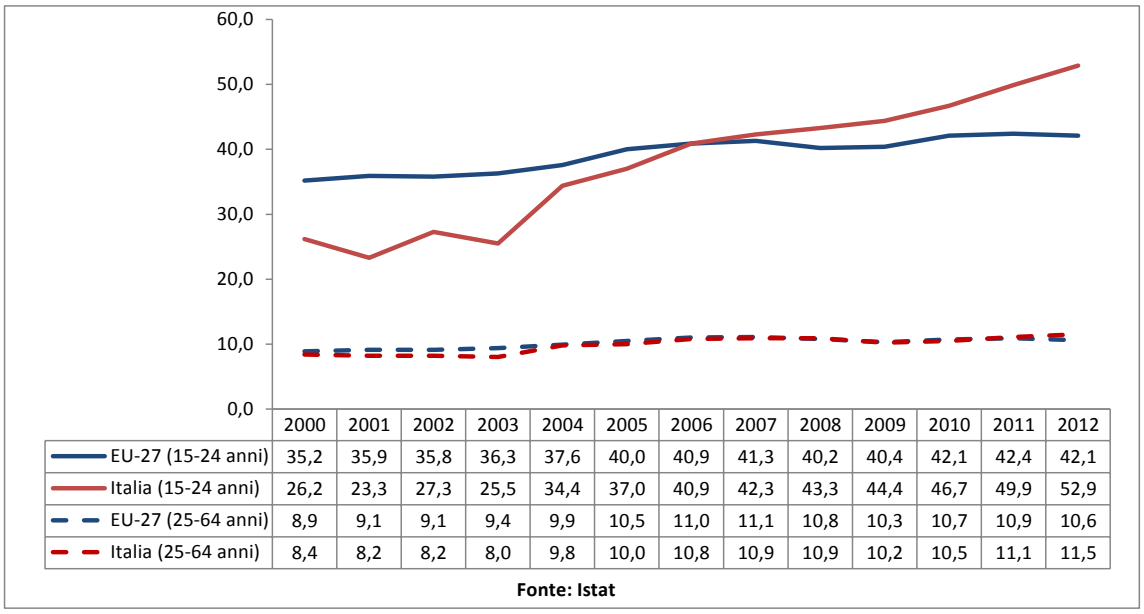
	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni
EU-27	21,1	61,6	82,5	86,0	87,1
Italia	8,6	47,2	69,9	79,3	81,0
Centro-Nord	9,2	51,9	78,5	86,1	87,5
Mezzogiorno	7,7	40,5	56,3	67,2	67,8

Fonti: Eurostat e Istat

La flessione del tasso di occupazione dei giovani nel periodo di crisi è correlata alla riduzione del turn ove, ma anche ai mancati rinnovi dei contratti a tempo determinato che interessano maggiormente i giovani e che sono i più facili da rescindere.

Il grafico successivo mostra che la quota dei giovani lavoratori a termine sul totale dei dipendenti della stessa età in Italia è rimasta inferiore a quella che si osserva nella media dell'Unione europea fino al 2006, mentre con l'inizio della crisi del 2007 ha assunto valori superiori: nel 2012 il 52,9% dei giovani 15-29enni italiani è stato assunto con un contratto a tempo determinato, quota che scende al 42,1% nella media dei paesi dell'Unione (*figura 2.14*).
Nei 12 anni presi in considerazione la quota di giovani lavoratori a termine è aumentata in Italia di quasi 27 media europea ed è aumentata dall'8,4% del 2000 all'11,5% del 2012.

Figura 2.14 – Occupati dipendenti a tempo determinato per classi d'età (15-24 e 25-64 anni) in Italia e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anni 2000-2012 (incidenza sul totale dei dipendenti)

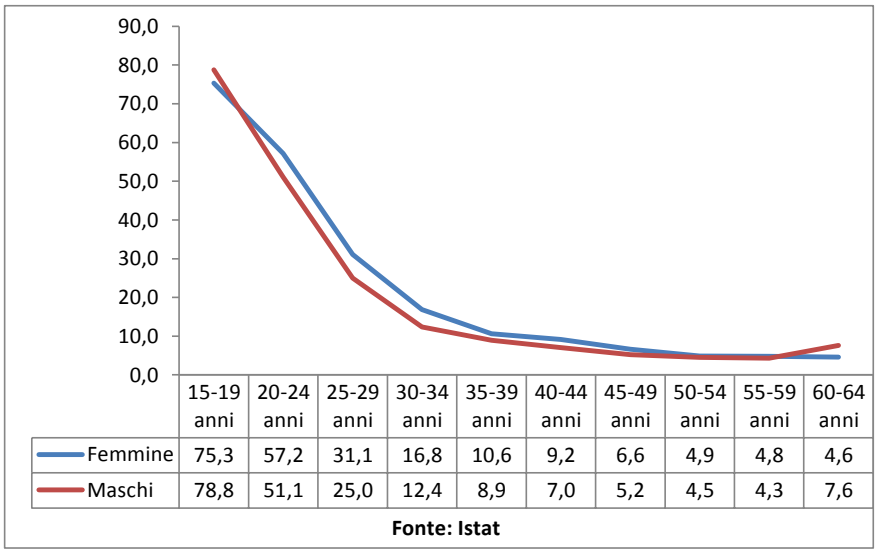


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27 (15-24 anni)	35,2	35,9	35,8	36,3	37,6	40,0	40,9	41,3	40,2	40,4	42,1	42,4	42,1
Italia (15-24 anni)	26,2	23,3	27,3	25,5	34,4	37,0	40,9	42,3	43,3	44,4	46,7	49,9	52,9
EU-27 (25-64 anni)	8,9	9,1	9,1	9,4	9,9	10,5	11,0	11,1	10,8	10,3	10,7	10,9	10,6
Italia (25-64 anni)	8,4	8,2	8,2	8,0	9,8	10,0	10,8	10,9	10,9	10,2	10,5	11,1	11,5

Fonte: Istat

Una maggiore quota di giovani lavoratrici è assunta con contratto a tempo determinato rispetto ai coetanei maschi (tra 20 e 29 anni la percentuale di lavoratrici a termine è superiore di oltre 6 punti rispetto a quella degli lavoratori), mentre tale divario di genere si annulla sostanzialmente per i lavoratori giunti alla fine della vita lavorativa (*figura 2.15*).

Figura 2.15 – Occupati dipendenti a tempo determinato per classi d'età quinquennali e per sesso – Anno 2012 (incidenza sul totale dei dipendenti)



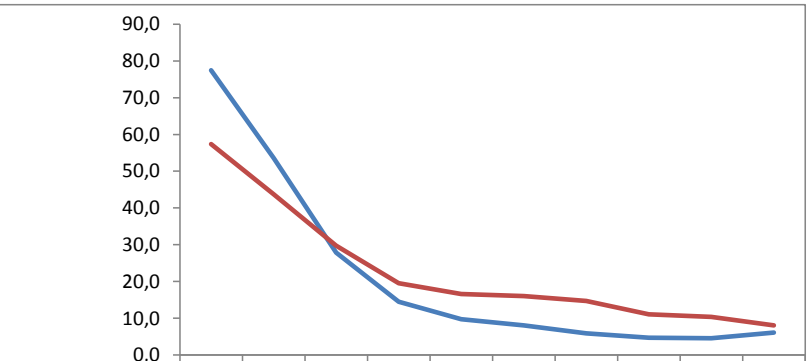
	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni	40-44 anni	45-49 anni	50-54 anni	55-59 anni	60-64 anni
Femmine	75,3	57,2	31,1	16,8	10,6	9,2	6,6	4,9	4,8	4,6
Maschi	78,8	51,1	25,0	12,4	8,9	7,0	5,2	4,5	4,3	7,6

Fonte: Istat

Gli andamenti lungo l'arco della vita lavorativa dei lavoratori assunti con contratto a termine sono molto diversi tra Nord e Sud del Paese: nelle regioni meridionali è mediamente inferiore la quota di giovani assunti con contrat-

to a tempo determinato rispetto a quanto si osserva nel resto del Paese, mentre dopo i 29 anni si osserva il fenomeno opposto con una maggiore quota di lavoratori flessibili nelle regioni del Mezzogiorno (*figura 2.16*).
Si può affermare che nel Centro-Nord il lavoro flessibile assolve alla sua funzione di contratto d'entrata nel mondo del lavoro dei giovani, per poi stabilizzarsi negli anni successivi, mentre nel Mezzogiorno, anche a fronte di una maggiore quota di giovani assunti con contratto a tempo indeterminato, grazie al peso del pubblico impiego, una maggiore quota di lavoratori a termine permane in questa situazione di precarietà anche nel resto della vita lavorativa.

Figura 2.16 – Occupati dipendenti a tempo determinato per classi d'età quinquennali e per ripartizione – Anno 2012 (incidenza sul totale dei dipendenti)

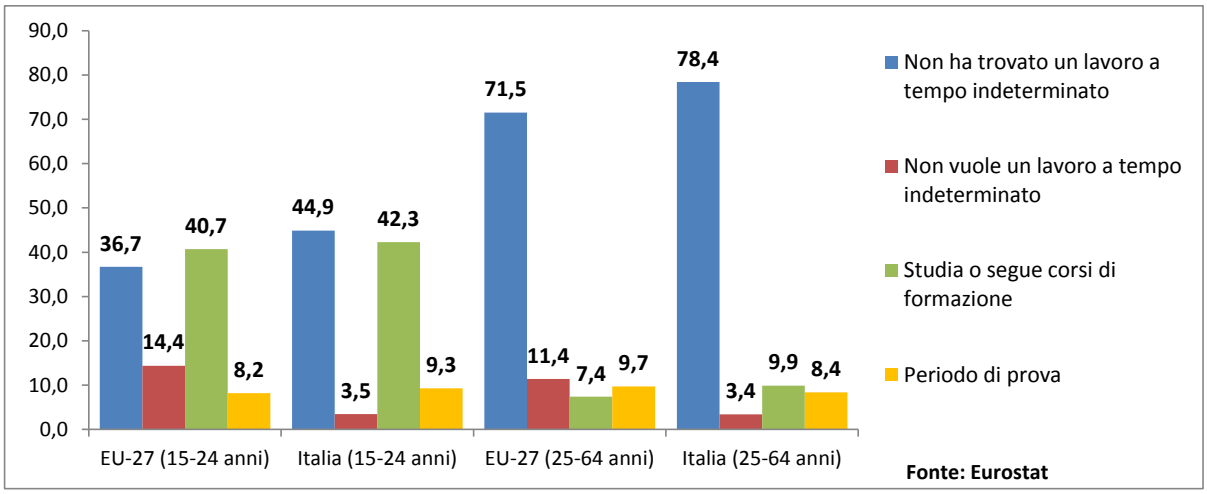


	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni	40-44 anni	45-49 anni	50-54 anni	55-59 anni	60-64 anni
Centro-Nord	77,5	53,6	27,8	14,5	9,7	8,0	5,9	4,7	4,5	6,1
Mezzogiorno	57,4	43,8	29,8	19,5	16,5	16,0	14,7	11,1	10,4	8,0

Fonte: Istat

In Italia è maggiore la quota di giovani con contratto a termine involontario (non hanno trovato un lavoro a tempo indeterminato: 44,9%) e che hanno scelto questa tipologia contrattuale per motivi di studio (42,3%) alla media europea dove, viceversa è molto più alta la percentuale di giovani che sceglie volontariamente il tempo determinato (14,4% a fronte del 3,5% dell'Italia) (*figura 2.17*).
Altissima è la quota di adulti che lavorano con un contratto a tempo determinato non per propria scelta sia in Italia (78,4%) che nella media europea (71,5%).

Figura 2.17 – Occupati dipendenti a tempo determinato per classi d'età (15-24 e 25-64 anni) e per motivo principale, in Italia e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (composizione percentuale)

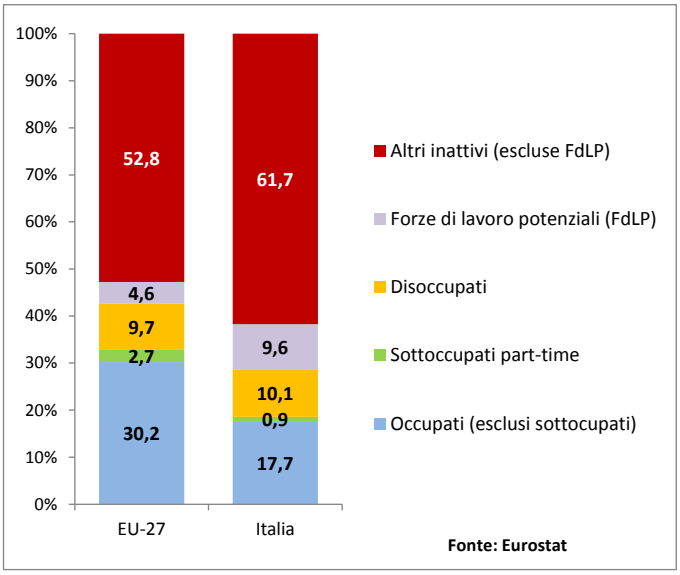


2.1 Le forze di lavoro potenziali e i il tasso di mancata partecipazione al lavoro

La segmentazione della popolazione giovanile per condizione professionale a sei modalità, che prende in considerazione anche le forze di lavoro potenziali (FdLP) e i sottoccupati part-time, consente un'osservazione più approfondita dell'effettiva propensione al lavoro degli inattivi e di quella parte degli occupati a tempo parziale che vorrebbero lavorare più ore.

Il confronto tra l'Italia e la media dei paesi dell'Unione europea, disponibile solo per i giovani tra 15 e 24 anni, mette in evidenza le caratteristiche nettamente diverse delle due popolazioni giovanili (*figura 2.18*).
Oltre alla profonda sproporzione fra occupati nel nostro Paese e nella media europea già esaminata nei paragrafi precedenti, in Italia si segnala la presenza di una cospicua quota di forze di lavoro potenziali (9,6%), costituite in prevalenza da inattivi che non cercano lavoro attivamente, ma vorrebbero lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione, mentre nella media europea la quota delle FdLP è più contenuta (4,6%).
Viceversa nei paesi europei il fenomeno dei sottoccupati part-time ha una certa consistenza (2,7%), mentre nel nostro Paese ha un peso marginale (0,9%) anche a causa della scarsa diffusione dei contratti a tempo parziale.
Tenendo conto che le forze di lavoro potenziali hanno una forte propensione al lavoro e, in Italia, una stretta contiguità con il lavoro non regolare per cui possono in qualche modo essere assimilate con i disoccupati nel più ampio bacino del lavoro disponibile non utilizzato dal sistema produttivo, il fenomeno maggiormente anomalo è rappresentato dal forte divario tra i "veri" inattivi che in Europa sono pari a poco più della metà della popolazione giovanile (52,8%), mentre in Italia superano il sessanta per cento (61,7%), con un divario di quasi 10 punti percentuali. È questa la misura del ritardo nella transizione tra scuola e lavoro che ha accumulato l'Italia rispetto alla media europea.
Inoltre, la più dettagliata segmentazione della popolazione giovanile attraverso gli indicatori complementari al tasso di disoccupazione che consente d'interpretare il mercato del lavoro in maniera più corrispondente alla sua complessità, ci restituisce una quadro più attendibile della quantità di lavoro giovanile disponibile non utilizzata dal sistema produttivo. Infatti, se si prendono in considerazione sia i disoccupati che le forze di lavoro potenziali, la quota di giovani che vorrebbero lavorare è in Italia pari al 19,7% che scende al 14,3% nella media europea.
Utilizzando il nuovo indicatore BES, il tasso di mancata partecipazione giovanile al lavoro[22] è pari al 28,4% nella media europea e raggiunge la drammatica quota del 51% in Italia. Nel nostro paese più della metà dei giovani che vorrebbero lavorare (pari a quasi 1,2 milioni) non riesce a trovare un'occupazione.

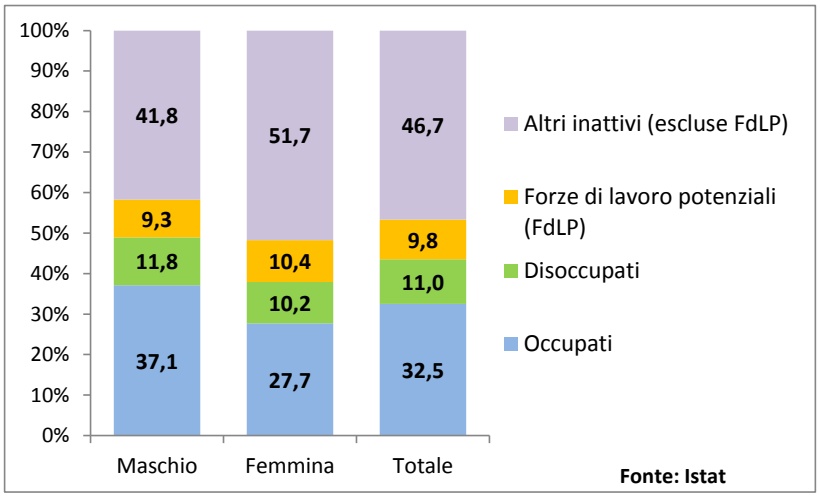
Figura 2.18 – Popolazione giovanile (15-24 anni) e per condizione professionale nella media dei paesi dell'Unione europea e in Italia – Anno 2012 (composizione percentuale)



[22] Il tasso di mancata partecipazione al lavoro è uno dei nuovi indicatore sviluppati dal Cnel e dall'Istat per misurare il benessere equo e sostenibile (BES): [disoccupati + parte delle forze di lavoro potenziali (inattivi che non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare immediatamente)] / [forze di lavoro + parte delle forze di lavoro potenziali] *100.

L'esame della più ampia platea dei giovani italiani 15-29enni per genere mostra che la quota di forze di lavoro potenziali femminili (10,4%) è superiore di solo un punto rispetto a quella maschile (9,3%), ma tenendo conto che le forze di lavoro femminili (37,9%) sono inferiori di 11 punti percentuali rispetto a quelle maschili (48,9%), l'area dell'inattività coinvolge oltre la metà delle giovani donne (51,7%) a fronte del 41,8% dei giovani maschi (*figura 2.19 e tavola 2.1*).

Figura 2.19 – Popolazione giovanile (15-29 anni) e per condizione professionale e sesso – Anno 2012 (composizione percentuale)



Il fenomeno delle forze di lavoro potenziali giovanili interessa quasi esclusivamente il Mezzogiorno con una quota della popolazione del 16,1% che scende al 5,6% nel resto del Paese.
Di conseguenza la quantità di lavoro giovanile disponibile non utilizzata nel è pari al 15% nel Centro-Nord a al 29,5% nel Mezzogiorno (*figura 2.20*).
Di conseguenza il tasso di mancata partecipazione al lavoro dei giovani è pari al 27,1% nel regioni centro-settentrionali (29,5% per le donne) e sale al 56,4% nelle regioni meridionali (62,2% per le donne) (*tavola 2.2*).
Nel nostro paese si riproduce tra Nord e Sud del paese lo stesso divario che prima è stato analizzato tra Italia e Europa: nel meridione quasi il sessanta per cento dei giovani che vorrebbero lavorare (pari a quasi 1,1 milioni di giovani) non riesce a trovare un'occupazione, mentre nel resto del paese questa quota è di poco superiore a un quarto (800 mila giovani).

Figura 2.20 – Popolazione giovanile (15-29 anni) e per condizione professionale e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)

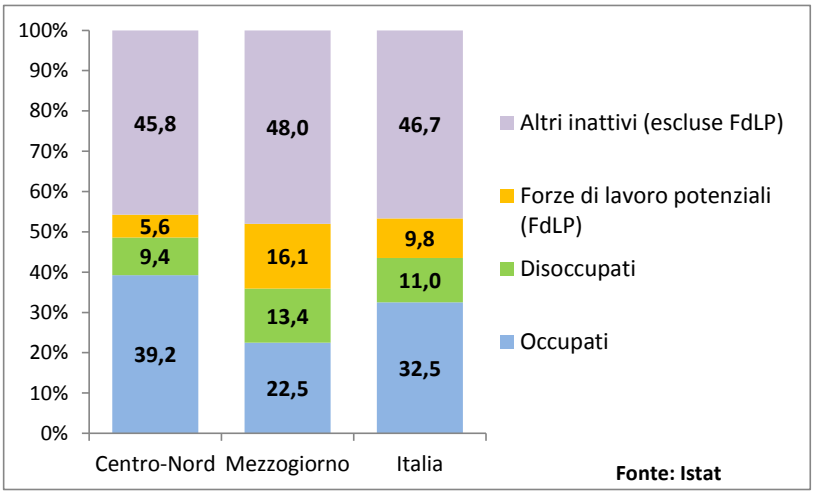


Tavola 2.1 – Popolazione giovanile (15-29 anni) per condizione professionale – Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)

	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale		
Centro-Nord						
Occupati, esclusi i sottoccupati	1.218.700	912.446	2.131.146	42,3	32,9	37,7
Sottoccupati part-time	32.450	53.811	86.261	1,1	1,9	1,5
Disoccupati	277.813	252.547	530.360	9,6	9,1	9,4
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	141.705	151.492	293.197	4,9	5,5	5,2
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	11.479	13.928	25.407	0,4	0,5	0,4
Altri inattivi (escluse FdLP)	1.197.372	1.390.195	2.587.567	41,6	50,1	45,8
Totale	**2.879.519**	**2.774.420**	**5.653.939**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Mezzogiorno						
Occupati, esclusi i sottoccupati	512.805	299.447	812.252	26,6	16,1	21,5
Sottoccupati part-time	19.985	19.908	39.893	1,0	1,1	1,1
Disoccupati	287.239	219.112	506.351	14,9	11,8	13,4
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	289.871	307.373	597.244	15,1	16,5	15,8
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	5.669	7.491	13.160	0,3	0,4	0,3
Altri inattivi (escluse FdLP)	808.981	1.007.335	1.816.316	42,0	54,1	48,0
Totale	**1.924.551**	**1.860.665**	**3.785.216**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Italia						
Occupati, esclusi i sottoccupati	1.731.506	1.211.893	2.943.399	36,0	26,1	31,2
Sottoccupati part-time	52.435	73.719	126.154	1,1	1,6	1,3
Disoccupati	565.052	471.659	1.036.711	11,8	10,2	11,0
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	431.576	458.865	890.441	9,0	9,9	9,4
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	17.148	21.418	38.567	0,4	0,5	0,4
Altri inattivi (escluse FdLP)	2.006.353	2.397.530	4.403.884	41,8	51,7	46,7
Totale	**4.804.070**	**4.635.085**	**9.439.155**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Tavola 2.2 – Popolazione giovanile (15-29 anni): principali indicatori del mercato del lavoro per sesso e ripartizione - Anno 2012 (valori percentuali)

	Maschi	Femmine	Totale
Centro-Nord			
Tasso di disoccupazione	18,2	20,7	19,3
Tasso di occupazione	43,4	34,8	39,2
Tasso d'inattività	46,9	56,1	51,4
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	25,1	29,5	27,1
Mezzogiorno			
Tasso di disoccupazione	35,0	40,7	37,3
Tasso di occupazione	27,7	17,2	22,5
Tasso d'inattività	57,4	71,1	64,1
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	52,0	62,2	56,4
Italia			
Tasso di disoccupazione	24,1	26,8	25,2
Tasso di occupazione	37,1	27,7	32,5
Tasso d'inattività	51,1	62,1	56,5
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	35,8	42,0	38,6

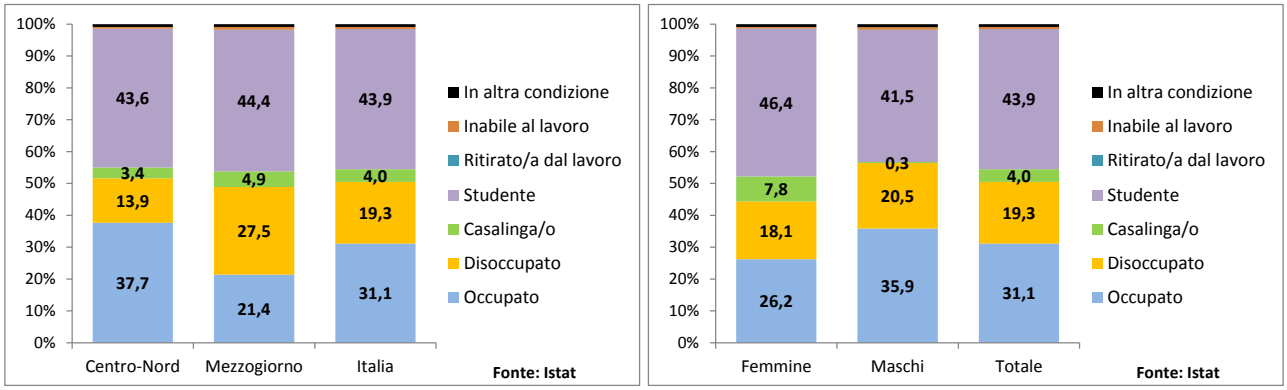
Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

2.1.1 La condizione professionale percepita dai giovani

L'analisi della percezione soggettiva del giovane sulla sua condizione professionale, spesso divergente da quella nella quale è stato classificato sulla base delle definizioni internazionali, consente di esplorare da un altro punto di vista la quantità di lavoro giovanile disponibile non utilizzata dal sistema produttivo che, come è stato osservato nel precedente paragrafo, non può essere misurata solo sulla base della definizione di disoccupazione dell'ILO.

Mediamente in Italia il 43,9% dei giovani si considera studente e il 4% casalinga, per un totale pari al 47,9%, percentuale di poco superiore a quella degli inattivi, escluse le FdLP, che raggiungono il 46,7% (*figura 2.21*). Anche la quota di coloro che si dichiarano occupati (31,1%) non è molto distante dal 32,5% rilevati sulla base dell'indicatore ILO.
I giovani che si dichiarano disoccupati (19,3%) corrispondono quasi esattamente alla somma di quelli che sono classificati come disoccupati e come forze di lavoro potenziali, confermando così l'ipotesi che non vi siano sensibili differenze sul livello di attaccamento e di propensione al lavoro di questi due gruppi.
Di conseguenza, la quota dei giovani disoccupati effettivi o amministrativi è sensibilmente più alta di quella rilevata dalla condizione di disoccupato secondo la definizione internazionale.

Figura 2.21 – Popolazione giovanile (15-29 anni) e per condizione professionale percepita, ripartizione e sesso – Anno 2012 (composizione percentuale)



Dalla tabella successiva dove è confrontata la percezione soggettiva della propria condizione professionale da parte dei sei gruppi nei quali è segmentata tutta la popolazione secondo la nuova classificazione Eurostat, è possibile rilevare che i giovani occupati sono il gruppo più omogeneo perché mediamente il 96,2% si considera occupato, con trascurabili differenze territoriali.
Anche una buona parte dei sottoccupati part-time si considera occupato (80,6%), ma con quote più basse nel Mezzogiorno (77,5%) perché una percentuale del 18% si considera disoccupato dal momento che probabilmente è alla ricerca di un'occupazione che consenta di lavorare più ore.
Com'è atteso, il 92,6% dei disoccupati si percepisce alla ricerca del lavoro e il 5,2% studente.
Gli inattivi disponibili che non cercano lavoro si considerano per il 67,9% disoccupati, per il 23,2% studenti e per il 7,2% casalinghe. Nel Mezzogiorno una quota maggiore di questo gruppo si considera disoccupato (70,5%).
Infine solo il 4,3% degli altri giovani inattivi si considera disoccupato, mentre l'86,5% si dichiara studente e il 6,7% casalinga. La quota degli inattivi che si dichiara studente è superiore nel Centro-Nord (88,5%)

Tavola 2.3 - Popolazione (15-29 anni) per condizione professionale percepita per ripartizioni - Anno 2012 (composizione percentuale)

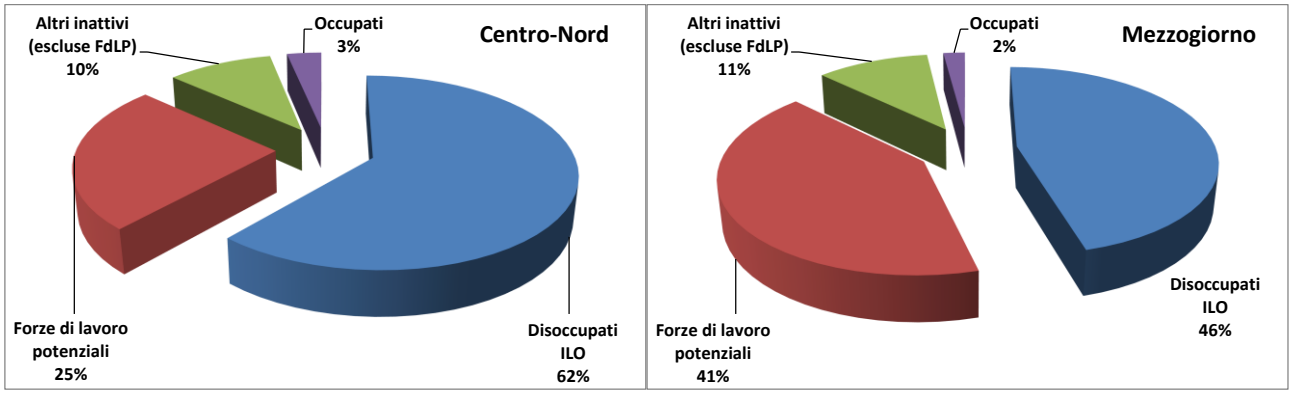
	Occupato	Disoccupato/a	Casalinga/o	Studente	Ritirato/a dal lavoro	Inabile al lavoro	In altra condizione	Totale
Centro-Nord								
Occupati, esclusi i sottoccupati	96,4	0,7	0,1	2,3	0,0	0,0	0,5	100,0
Sottoccupati part-time	82,0	11,7	0,2	4,3	0,0	0,0	1,9	100,0
Disoccupati	0,2	91,3	1,9	5,7	0,0	0,0	0,9	100,0
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	0,3	62,6	6,0	29,1	0,0	0,0	2,0	100,0
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	1,8	54,3	3,7	27,1	0,0	0,0	13,0	100,0
Altri inattivi (escluse FdLP)	0,1	3,1	6,2	88,5	0,0	1,1	1,0	100,0
Totale	**37,7**	**13,9**	**3,4**	**43,6**	**0,0**	**0,5**	**0,9**	**100,0**

	Occupato	Disoccupato/a	Casalinga/o	Studente	Ritirato/a dal lavoro	Inabile al lavoro	In altra condizione	Totale
Mezzogiorno								
Occupati, esclusi i sottoccupati	95,6	1,8	0,1	1,9	0,0	0,0	0,6	100,0
Sottoccupati part-time	77,5	18,0	1,2	2,5	0,0	0,0	0,8	100,0
Disoccupati	0,1	94,0	1,0	4,6	0,0	0,0	0,3	100,0
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	0,1	70,5	7,8	20,3	0,1	0,0	1,2	100,0
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	0,0	69,7	8,5	17,4	0,0	0,0	4,5	100,0
Altri inattivi (escluse FdLP)	0,1	6,1	7,3	83,5	0,0	1,8	1,1	100,0
Totale	**21,4**	**27,5**	**4,9**	**44,4**	**0,0**	**0,9**	**0,9**	**100,0**
Italia								
Occupati, esclusi i sottoccupati	96,2	1,0	0,1	2,2	0,0	0,0	0,6	100,0
Sottoccupati part-time	80,6	13,7	0,5	3,7	0,0	0,0	1,6	100,0
Disoccupati	0,2	92,6	1,4	5,2	0,0	0,0	0,6	100,0
Inattivi disponibili che non cercano lavoro	0,2	67,9	7,2	23,2	0,0	0,0	1,5	100,0
Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili	1,2	59,5	5,4	23,8	0,0	0,0	10,1	100,0
Altri inattivi (escluse FdLP)	0,1	4,3	6,7	86,5	0,0	1,4	1,0	100,0
Totale	**31,1**	**19,3**	**4,0**	**43,9**	**0,0**	**0,6**	**0,9**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Con il grafico successivo si approfondisce il gap tra la disoccupazione percepita e quella basata sulla definizione ILO: la platea dei giovani che si considerano disoccupati è disaggregata in quattro condizioni professionali (*figura 2.22*).
Nelle regioni del Centro-Nord il gap tra auto-percezione come disoccupato e l'effettivo possesso dei requisiti ILO per essere definiti tali è pari a meno del 40% dal momento che il 62% dei giovani è effettivamente classificato come persona che cerca attivamente un'occupazione e che è disponibile immediatamente a lavorare.
Un quarto è classificato fra le due componenti delle forze di lavoro potenziali che molto spesso sono costituite da disoccupati amministrativi iscritti ai centri per l'impiego.
Il 10% è classificato tra i "veri" inattivi che probabilmente vorrebbero lavorare, ma sono scoraggiati.
Il 3% classificato come occupato ed è costituito in gran parte da sottoccupati part-time che cercano un lavoro a tempo pieno.
Nelle regioni del Mezzogiorno la distanza tra la disoccupazione percepita e quella basa sulla definizione ILO è molto ampia perché solo il 46% dei giovani che si considerano disoccupati lo è effettivamente sulla base dei requisiti ILO. Oltre il 41% è costituito da forze di lavoro potenziali che, come è stato già osservato, non sono disoccupati solo perché non hanno effettuato una ricerca attiva e attraverso canali formali di un posto di lavoro nelle quattro settimane precedenti all'intervista che, nel meridione, non aumenta affatto la probabilità di trovare un lavoro dal momento che i canali più efficaci sono altri.

Figura 2.22 – Giovani che si considerano disoccupati (15-29 anni) per condizione professionale e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)

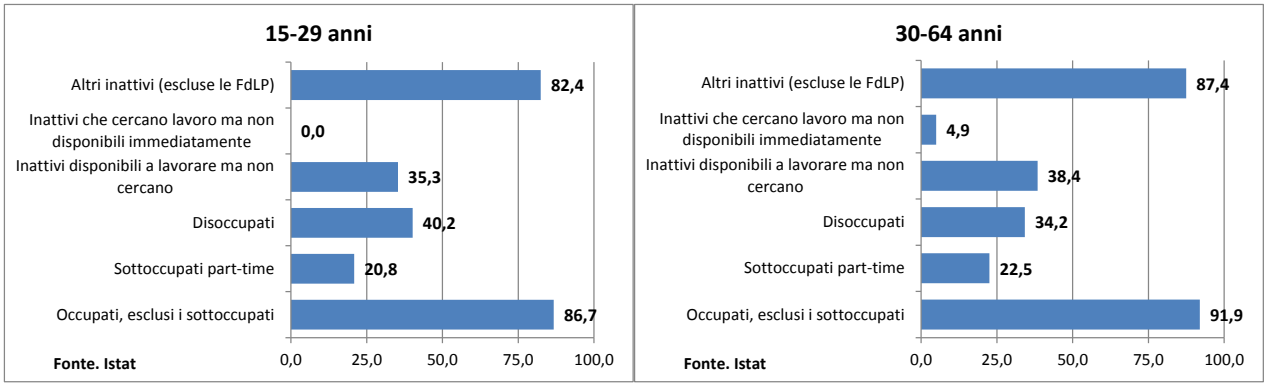


2.2 Le permanenze e le transizioni dei giovani

Il grafico successivo mostra, per ciascuna delle sei condizioni professionali, la percentuale dei giovani (15-29 anni) e degli adulti (30-64 anni) che, quattro mesi dopo (dal primo trimestre del 2009 al primo trimestre 2010) sono ancora nella stessa condizione (*figura 2.23*). I tassi di permanenza dei giovani occupati (86,7%) sono inferiori di 5 punti percentuali rispetto a quelli degli adulti occupati (91,9%) e mostrano una relativa minore stabilità dei posti di lavori dei giovani, del resto attesa.
L'altra condizione che mostra la minore mobilità nel mercato del lavoro è quella dei "veri" inattivi (altri inattivi, escluse le forze di lavoro potenziali che si differenziano dagli altri inattivi perché dichiarano di non essere disponibili a lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione) con un tasso di permanenza pari all'82,4% per i giovani e dell'87,4% per gli adulti.
È atteso che una quota minore di giovani permanga in questa condizione dal momento che sono inattivi prevalentemente per motivi di studio e formazione che sono condizioni tipicamente transitorie, mentre gli adulti non cercano lavoro per scoraggiamento, motivi familiari o di salute che sono più difficili da superare.

I gruppi di lavoratori più dinamici e con maggiori transizioni verso le altre condizioni professionali sono le due componenti delle forze di lavoro potenziali (inattivi disponibili che non cercano e inattivi che cercano ma non disponibili), i disoccupati e i sottoccupati part-time.
Nessun giovane inattivo che cerca lavoro ma non è disponibile è rimasto nella stessa condizione dopo un anno così come solo una quota modesta di adulti (4,9%) permane ancora in quella condizione.
I giovani disoccupati rischiano maggiormente di non uscire da quella condizione (40,2%), rispetto agli adulti (34,2%), mentre sono gli adulti che rischiano maggiormente di rimanere nella condizione di inattivi disponibili a lavorare (38,4%) rispetto ai giovani (35,3%).
I sottoccupati part-time che vorrebbero lavorare più ore hanno un bassissimo rischio di non cambiare la loro condizione con una differenza minima tra i giovani (20,8%) e gli adulti (22,5%).

Figura 2.23 – Tasso di permanenza dei giovani (15-29 anni) e degli adulti (30-64 anni) – I trim. 2009–I trim. 2010 (incidenza percentuale)

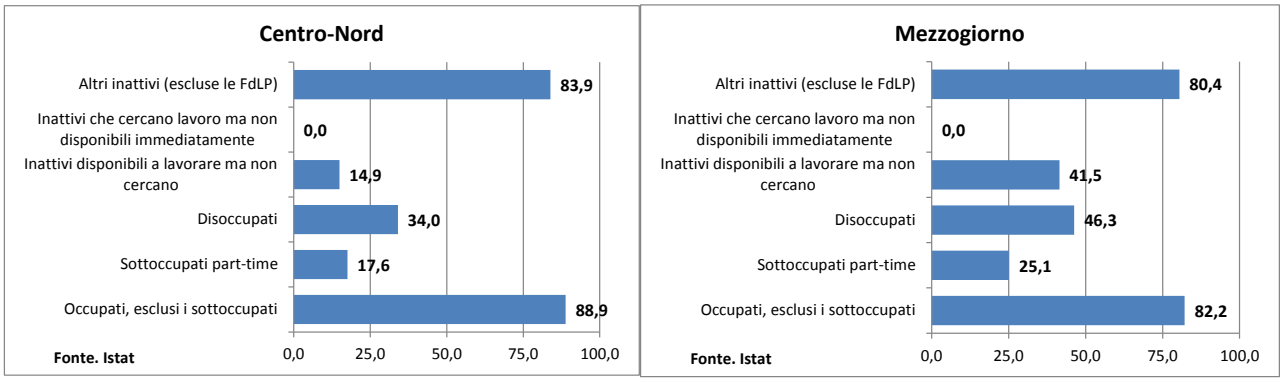


Focalizzando l'attenzione sui tassi di permanenza dei soli giovani nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, si osservano differenze molto significative tra le due aree (*figura 2.24*).
La maggiore diversità interessa la componente maggioritaria delle forze di lavoro potenziali (gli inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente) che nelle regioni meridionali rischiano di permanere nella stessa condizione (41,5%) in misura superiore di quasi 27 punti percentuali rispetto ai giovani delle regioni centro-settentrionali (14,9%).
Tenendo conto che il numero di giovani inattivi che vorrebbero lavorare, ma che non cercano sono di gran lunga più numerosi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (89 mila a fronte di 27 mila nel Centro-Nord), gli alti tassi di permanenza nelle regioni meridionali può essere spiegata considerando la forte contiguità di questo gruppo con l'area del lavoro non regolare e la bassa domanda di lavoro regolare da parte del sistema produttivo del Sud[23]. Il lavoro nero rappresenta nel Sud d'Italia una trappola dalle quale è difficile uscire.
Inoltre il 46,3% dei giovani meridionali disoccupati rischia di non trovare un lavoro a fronte del 34% dei coetanei del resto del Paese.

[23] Cfr. Roberto Cicciomessere e Leopoldo Mondauto, *op. cit.*

Analoghe considerazione valgono per i sottoccupati part-time che rimangono nella stessa condizione per una quota del 25,1% nel Mezzogiorno e del 17,6% nel Centro-Nord, con una differenza di quasi 8 punti. Anche questo divario può essere in parte spiegato sulla base del fenomeno del lavoro grigio così diffuso nel Mezzogiorno che interessa in particolare i lavoratori con una contratto a tempo parziale, spesso indotti a lavorare più ore senza essere pagati.
Anche il rischio dei giovani di perdere il posto di lavoro e più alto nelle regioni meridionali rispetto a quelle centro-settentrionali (dopo un anno l'82,2% dei giovani occupati, esclusi i sottoccupati, del Mezzogiorno non ha cambiato la condizione professionale, quota che sale all'88,8% per i giovani del resto del Paese).
Viceversa i "veri" giovani inattivi delle regioni centro-settentrionali hanno maggiore probabilità di rimanere in quella condizione rispetto ai coetanei meridionali (83% rispetto all'80,4%). Questa ampia quota di giovani che non cercano lavoro è costituita da circa 2,1 milioni di persone nel Centro-Nord e da 1,5 milioni nel Mezzogiorno. In gran parte è composta da studenti.

Figura 2.24 – Tasso di permanenza dei giovani (15-29 anni) per ripartizione – I trim. 2009–I trim. 2010 (incidenza percentuale)

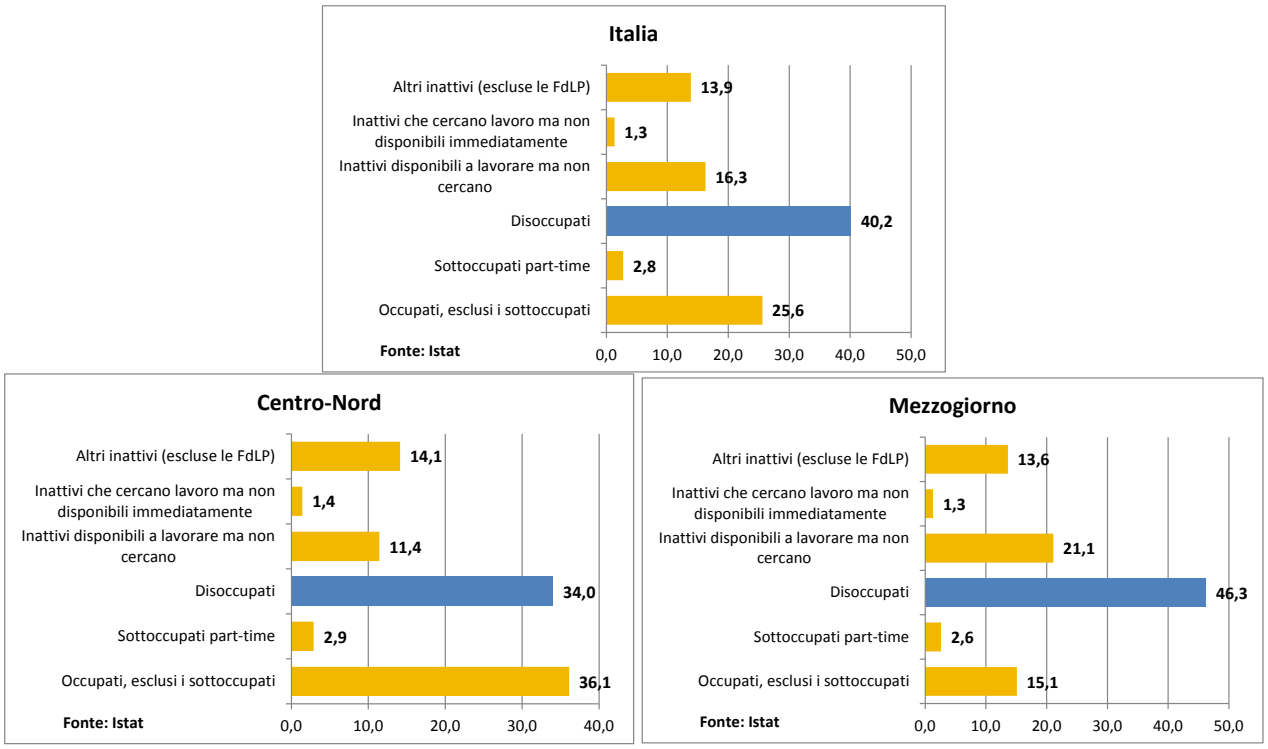


Osservando i tassi di transizione dei soli giovani disoccupati, emerge che mediamente in Italia il 28,4% migliora dopo un anno la propria condizione professionale trovando un lavoro, anche part-time (*figura 2.25*).
Ma i giovani meridionali hanno solo il 17,7% di probabilità di divenire occupati a fronte del 39% dei coetanei del resto del Paese.
Di conseguenza una maggiore quota di disoccupati meridionali permane nella stessa condizione oppure peggiora il proprio status transitando verso le forze di lavoro potenziali, in particolare nella condizione di inattivo disponibile a lavorare, ma che non cerca attivamente un lavoro perché scoraggiato o perché non conviene (transita verso la condizione di inattivo disponibile che non cerca il 21,1% dei giovani del Mezzogiorno e l'11,4% dei giovani del Centro-Nord).
Le probabilità di transizione verso la "vera" inattività sono sostanzialmente simili nelle due aree del paese (13,6% nel Mezzogiorno e 14,1% nel resto del Paese..

Per quanto riguarda i giovani inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente un'occupazione, è stato già osservato che gli alti tassi di permanenza che si osservano nel Mezzogiorno si possono almeno in parte spiegare tenendo conto dell'alto tasso d'irregolarità delle regioni meridionali che si suppone possa identificarsi in buona parte con questo gruppo di inattivi (*figura 2.26*).
Le probabilità di trovare un lavoro, anche part-time, di questi giovani inattivi sono pari al 15,5% nel Mezzogiorno e al 23,9% nel Centro-Nord.
Ma l'evidenza più rilevante è rappresentata dal fatto che mentre il 44,7% dei giovani inattivi disponibili a lavorare delle regioni centro-settentrionali transita, dopo un anno, nella condizione di inattivi non disponibili a lavorare (altri inattivi, escluse le FdLP), probabilmente per impegni di studio, questo fenomeno riguarda solo il 27,4% dei giovani delle regioni meridionali.
Occorre anche osservare che la probabilità di trovare lavoro di questa componente maggioritaria delle forze di lavoro potenziali del meridione (15,5%) non è molto distante da quella dei disoccupati delle stesse regioni (17,7%), mentre la differenza tra i tassi di transizione nel Centro-Nord dei disoccupati (39%) e degli inattivi disponibili a lavorare (23,9%) è più alta: più di 15 punti percentuali rispetto ai 2 punti del Mezzogiorno.
Questi dati confermano che nel Mezzogiorno la convenienza dei giovani a cercare lavoro attivamente è relativamente molto bassa, anche perché sono più efficaci i canali informali, mentre è più alta nel Centro Nord dove i canali formali sono più efficienti, in particolare le agenzie per il lavoro.

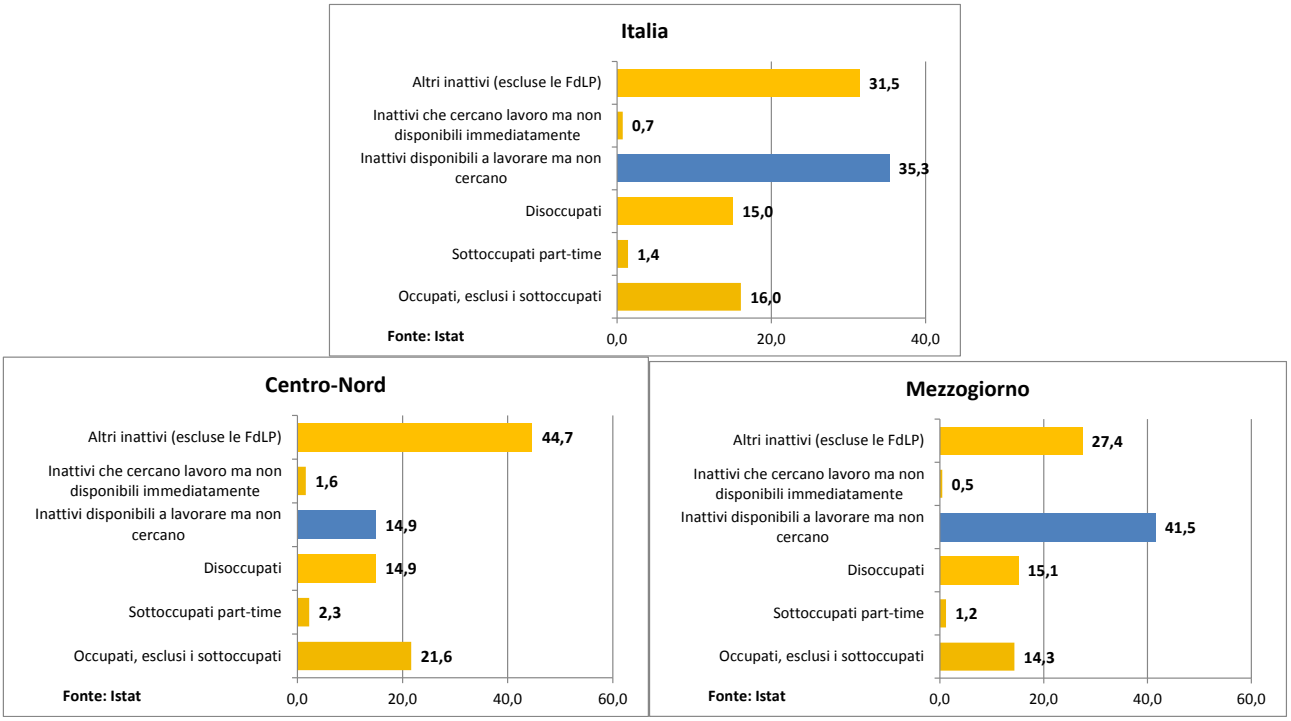
Questa evidenza spiega almeno in parte l'elevata quota di forze di lavoro potenziali, composte in prevalenza da giovani inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente un'occupazione, presente nel Mezzogiorno (16,1%) a fronte di una percentuale più contenuta che si osserva nel resto del Paese (5,6%).

Figura 2.25 – Tasso di permanenza (a) **e di transizione dei giovani disoccupati (15-29 anni) e per ripartizione – I trim. 2009–I trim. 2010** (composizione percentuale)



(a) Il tasso di permanenza nella stessa condizione professionale è indicato dalla barra azzurra.

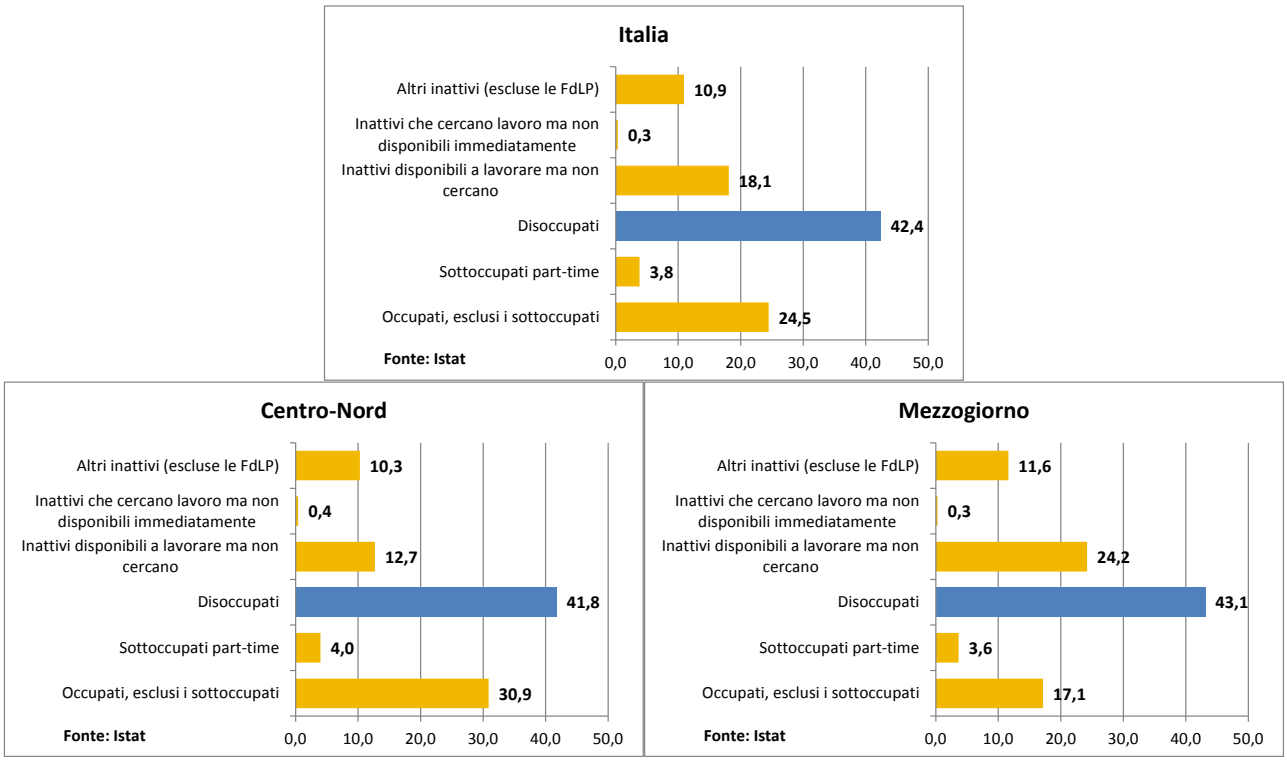
Figura 2.26 – Tasso di permanenza (a) **e di transizione dei giovani inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano (15-29 anni) per ripartizione – I trim. 2009–I trim. 2010** (composizione percentuale)



(a) Il tasso di permanenza nella stessa condizione professionale è indicato dalla barra azzurra.

Dopo un anno, le probabilità dei giovani di transitare dallo stato di disoccupazione a quello di occupazione, anche in part-time (dal primo trimestre 2011 al primo trimestre 2012) non mutano (28,3%), ma aumenta la quota che permane nella stessa condizione (42,4% a fronte del 40,2%), cresce anche la percentuale di giovani disoccupati che transitano verso le forze di lavoro potenziali e diminuiscono le transizioni verso lo stato di "vera" inattività (*figura 2.25_bis*).
Questa situazione di stallo rispetto all'anno precedente si riflette in modo differenziato nelle due aree del Paese: nel Centro-Nord diminuisce di oltre 4 punti percentuali la probabilità dei giovani di migliorare la propria condizione trovando un lavoro, mentre nel Mezzogiorno aumenta di oltre 3 punti.
La crisi economica sembra colpire maggiormente i giovani delle regioni centro-settentrionali dal momento che anche il tasso di permanenza nella stessa condizione di disoccupato aumenta di quasi 8 punti mentre nelle regioni meridionali diminuisce di oltre 3 punti.
Viceversa aumenta maggiormente nel Mezzogiorno la transizione dei giovani verso le forze di lavoro potenziali che può segnalare una crescita verso l'area del lavoro non regolare, fenomeno questo già messo in evidenza nel primo capitolo osservando la forte e anomala crescita dei giovani Neet.

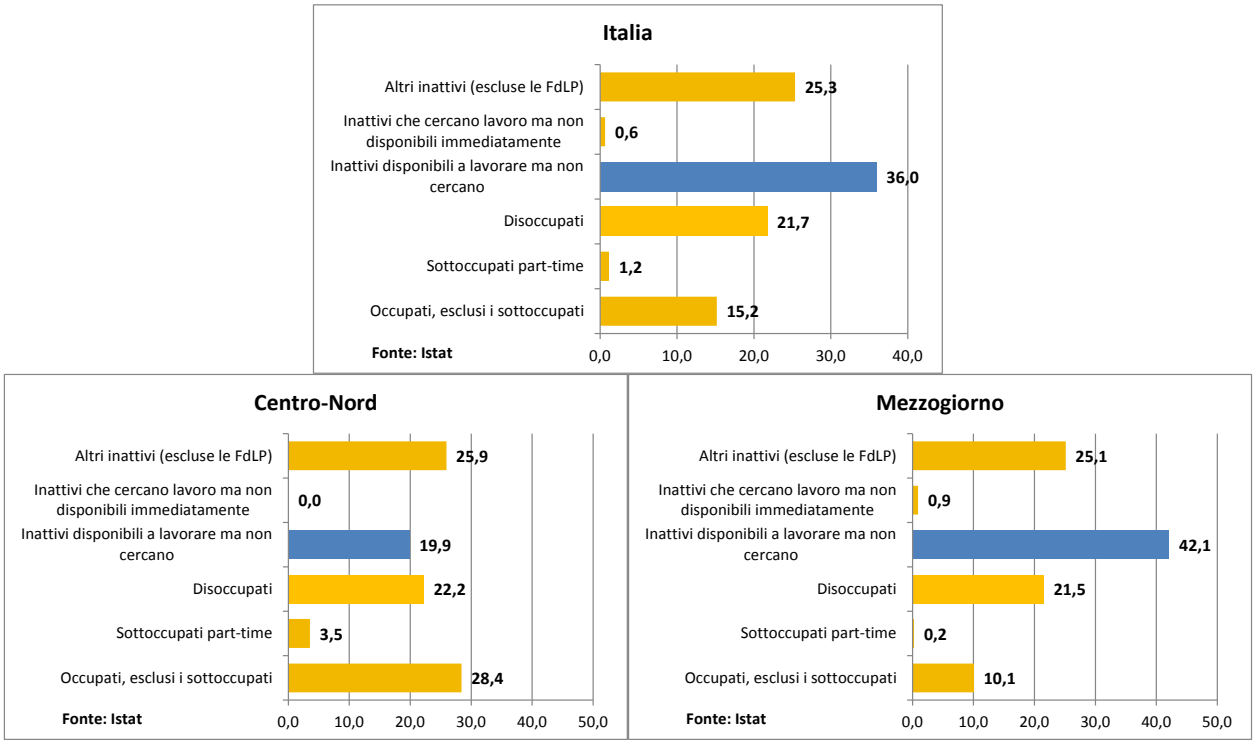
Figura 2.25_bis – Tasso di permanenza (a) **e di transizione dei giovani disoccupati (15-29 anni) e per ripartizione – I trim. 2011–I trim. 2012** (composizione percentuale)



(a) Il tasso di permanenza nella stessa condizione professionale è indicato dalla barra azzurra.

Complessivamente diminuisce di 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente la probabilità dei giovani inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente un'occupazione, di trovare un lavoro, ma in questo caso la flessione maggiore si osserva nel Mezzogiorno (-5 punti percentuali), mentre nel Centro-Nord cresce di 8 punti il tasso di transizione verso l'occupazione (*figura 2.26_bis*).
Aumenta nel Centro-Nord la quota di giovani che transita verso le forze di lavoro dal momento che aumentano di 7 punti le transizioni verso la disoccupazione e diminuiscono di 19 punti quelle verso la "vera" inattività.
Questo fenomeno è meno marcato nel Mezzogiorno dove cresce di 6 punti la quota di giovani che transitano verso la disoccupazione e diminuisce di soli 2 punti la transizione verso l'inattività.
Infine, la probabilità di rimanere nella stessa condizione di inattivo disponibile a lavorare aumenta di 5 punti nelle regioni centro-settentrionali e diminuisce di 1 punto in quelle meridionali.

Figura 2.26_bis – Tasso di permanenza (a) **e di transizione dei giovani inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano (15-29 anni) per ripartizione – I trim. 2011–I trim. 2012** (composizione percentuale)



2.3 Le transizioni dei giovani diplomati e laureati

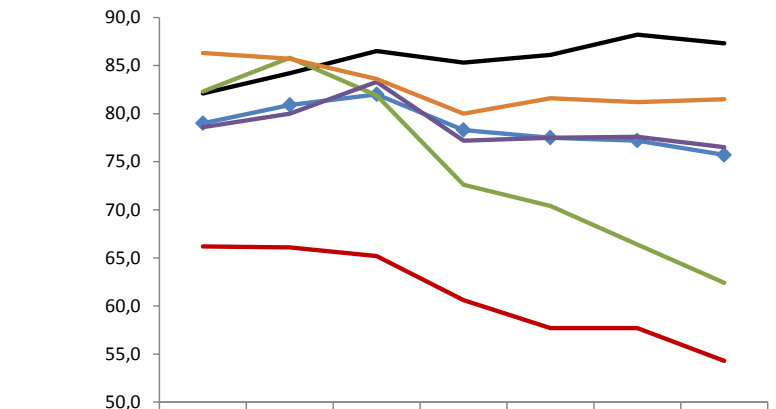
Un altro strumento per approfondire la fase di transizione dall'istruzione e formazione al lavoro dei giovani è il nuovo indicatore adottato dal Consiglio europeo, nell'ambito del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020")[24], che misura la percentuale di diplomati e di laureati 20-34enni[25] occupati tra coloro che hanno concluso il percorso d'istruzione e formazione da non più di tre anni[26].

L'obiettivo per il 2020 è fissato all'82% (a fronte del 76,5% nel 2010), ma si riferisce alla media UE e non costituisce un obiettivo nazionale per i singoli Stati membri.

Nel 2012 il valore medio dell'indicatore nei 27 paesi dell'Unione europea è pari al 75,7%, mentre in Italia è pari al 54,3%, più di 21 punti in meno rispetto alla media europea (*figura 2.27*).

Nella media dei paesi europei, per effetto della crisi occupazione, il valore dell'indicatore ha subito dal 2008 al 2012 una flessione di 6 punti percentuali che salgono a 11 in Italia e a 20 in Spagna, mentre in Germania è aumentato di un punto.

Figura 2.27 – Tasso di occupazione dei giovani diplomati e laureati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni in Italia e nell'Unione europea – Anni 2006-2012 (valori percentuali)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	79,0	80,9	82,0	78,3	77,5	77,2	75,7
Germania	82,1	84,2	86,5	85,3	86,1	88,2	87,3
Spagna	82,3	85,8	81,9	72,6	70,4	66,4	62,4
Francia	78,6	80,0	83,3	77,2	77,5	77,6	76,5
Italia	66,2	66,1	65,2	60,6	57,7	57,7	54,3
Regno Unito	86,3	85,7	83,6	80,0	81,6	81,2	81,5

Fonte: Eurostat

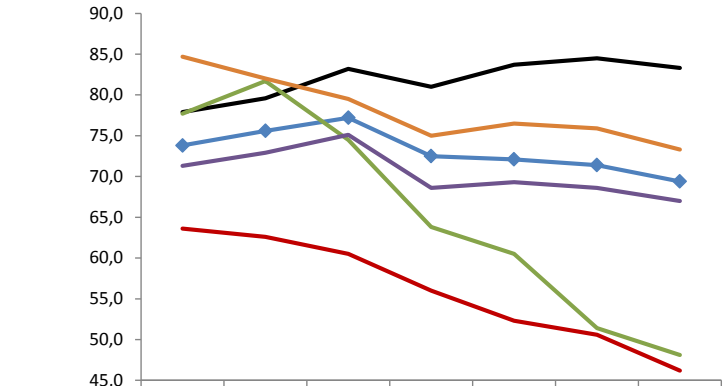
[24] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* («ET 2020»), GU C 119 del 28.05.09, pp. 2-10.

[25] Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di conclusioni del Consiglio sull'occupabilità dei diplomati e laureati al termine dei percorsi di istruzione e formazione Progetto di conclusioni del Consiglio sull'occupabilità dei diplomati e laureati al termine dei percorsi di istruzione e formazione*, Bruxelles, 30 aprile 2012, p. 12: "Il limite inferiore è stato fissato a 20 anni in modo da corrispondere alla nuova fascia demografica introdotta con l'obiettivo principale in materia di occupazione della strategia Europa 2020 (ossia 20-64 anni). Poiché in Europa la maggioranza degli studenti completa il ciclo di istruzione secondaria superiore (ISCED 3, ad eccezione di ISCED 3 C breve) e post secondaria, di livello non terziario (ISCED 4) in un'età compresa tra i 18 e i 20 anni, tale limite inferiore dovrebbe consentire di analizzare l'occupabilità di tale categoria di persone uno, due e tre anni dopo il conseguimento del diploma in questione. Il limite superiore di 34 anni è stato scelto in modo da corrispondere all'attuale criterio di riferimento relativo ai diplomi di istruzione terziaria, che è calcolato in base alla fascia di età 30-34 anni. Anche in questo caso, il limite superiore dovrebbe pertanto assicurare una copertura ottimale della popolazione neo-diplomata al termine del ciclo di istruzione terziaria (ISCED 5-6)".

[26] Ivi, p. 12 : "Misurato come percentuale della popolazione occupata di età compresa tra i 20 e i 34 anni diplomatasi o laureatasi uno, due o tre anni prima e che non segue attualmente alcun ulteriore programma di istruzione o formazione. Le persone che attualmente seguono un ciclo di istruzione o formazione sono escluse al fine di assicurare che l'occupabilità di tale categoria non sia alterata dal fatto che la persona in questione è attualmente impegnata nell'aggiornamento/sviluppo delle sue competenze. Data la mancanza di dati longitudinali in grado di calcolare con precisione il flusso di diplomati e laureati nel mondo del lavoro, si è considerata la media nel corso dei tre anni successivi al conseguimento del diploma. Tale approccio consente di livellare l'eventuale impatto di brevi periodi di disoccupazione che sono frequenti nei primi anni dell'attività lavorativa". (Fonte: Eurostat: edat_lfse_24).

I valori più alti del tasso di occupazione dei giovani diplomati e laureati da non più di tre anni nel 2012 si osservano in Germania (87,3%), nel Regno Unito (81,5%) e in Francia (76,5%).
I tassi di occupazione dei giovani europei sono più elevati per i laureati (81,5%) rispetto ai diplomati (69,4%) con una differenza di 12 punti percentuali che sale a 18 punti in Italia (*figure 2.28 e 2.29*).
Anche se in Italia il vantaggio in termini occupazionali della laurea rispetto al diploma è molto alto rendendo l'investimento nel titolo terziario più vantaggioso, tuttavia permane il forte differenziale del tasso di occupazione per entrambi i titoli di studio rispetto alla media europea nel 2012: 18 punti percentuali per la laurea e 23 punti per il diploma.
I più alti tassi di occupazione si osservano in Germania per i diplomati (81,5%) e per i laureati (93,4%) con una dinamica sempre crescente dal 2006, a parte un rallentamento nel 2008, nella fase più acuta della crisi.
In Italia la flessione dal 2008 al 2012 del tasso di occupazione dei giovani laureati è stata relativamente contenuta (7 punti percentuali a fronte di 5 punti in Europa) mentre quella dei diplomati è stata molto severa (14 punti percentuali a fronte degli 8 della media europea).

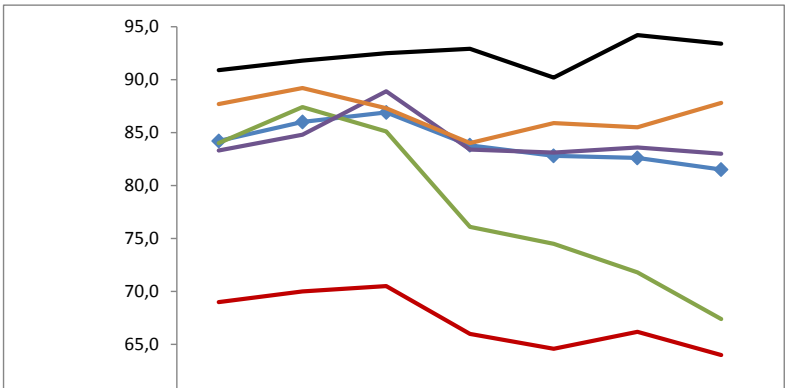
Figura 2.28 – Tasso di occupazione dei giovani diplomati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni in Italia e nell'Unione europea – Anni 2006-2012 (valori percentuali)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	73,8	75,6	77,2	72,5	72,1	71,4	69,4
Germania	77,9	79,6	83,2	81,0	83,7	84,5	83,3
Spagna	77,7	81,7	74,5	63,8	60,5	51,4	48,1
Francia	71,3	72,9	75,1	68,6	69,3	68,6	67,0
Italia	63,6	62,6	60,5	56,0	52,3	50,6	46,2
Regno Unito	84,7	82,0	79,5	75,0	76,5	75,9	73,3

Fonte: Eurostat

Figura 2.29 – Tasso di occupazione dei giovani laureati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni in Italia e nell'Unione europea – Anni 2006-2012 (valori percentuali)



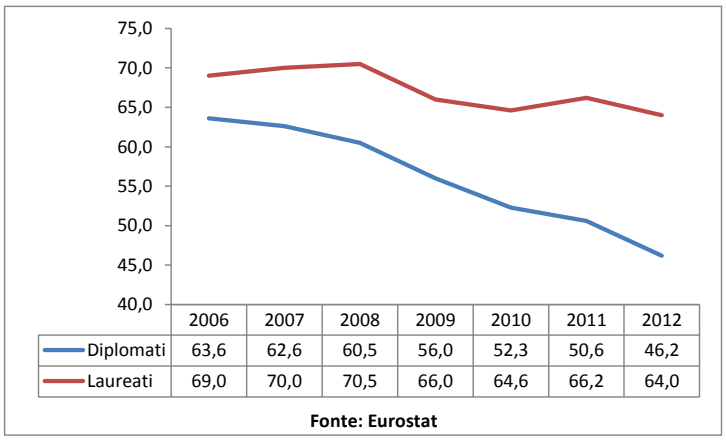
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	84,2	86,0	86,9	83,8	82,8	82,6	81,5
Germania	90,9	91,8	92,5	92,9	90,2	94,2	93,4
Spagna	84,0	87,4	85,1	76,1	74,5	71,8	67,4
Francia	83,3	84,8	88,9	83,4	83,1	83,6	83,0
Italia	69,0	70,0	70,5	66,0	64,6	66,2	64,0
Regno Unito	87,7	89,2	87,3	84,0	85,9	85,5	87,8

Fonte: Eurostat

Di conseguenza in Italia il possesso di una laurea garantisce anche in periodo di crisi la possibilità di trovare più facilmente un lavoro.
Nel Regno Unito non c'è stata flessione del tasso di occupazione dei laureati che cresce di 1 punto, mentre quello dei diplomati subisce una flessione di 6 punti. In Francia la flessione è pari a 6 punti per i laureati e a 8 punti per i diplomati.
L'andamento in Spagna di questo indicatore fa storia a sé perché crolla dal 2008 al 2012 di 18 punti percentuali per i laureati e di 26 punti per i diplomati.

In Italia il divario tra il tasso di occupazione dei laureati e dei diplomati è in forte crescita dal 2006 (5 punti percentuali) al 2012 (18 punti percentuali), in misura più accentuata per la componente maschile (*figura 2.30*). Inoltre, la quota di laureati occupati nel 2006 (69%) si è ridotta dopo cinque anni in seguito alla crisi di 5 punti (64%), mentre quella dei diplomati (63,3%) ha subito nello stesso periodo una flessione di 17 punti (46,2%).

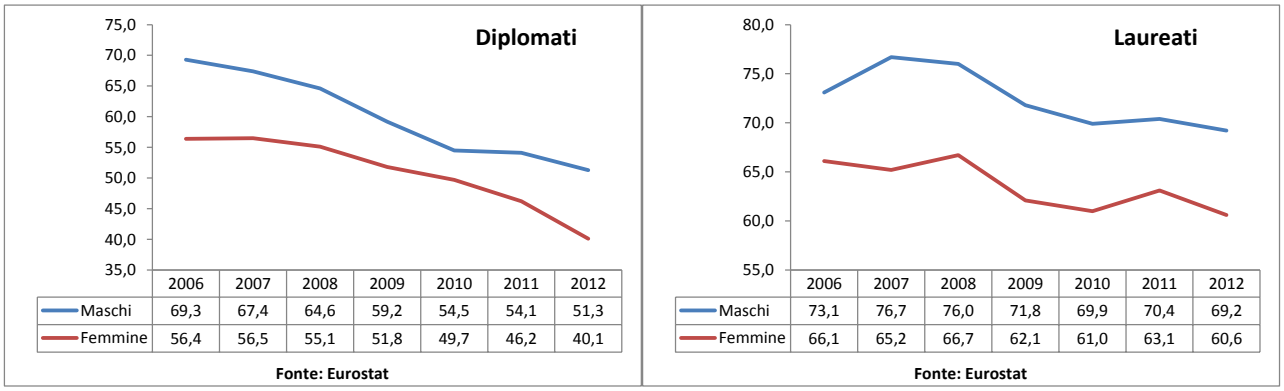
Figura 2.30 – Tasso di occupazione dei giovani (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni in Italia per titolo di studio – Anni 2006-2012 (valori percentuali)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Diplomati	63,6	62,6	60,5	56,0	52,3	50,6	46,2
Laureati	69,0	70,0	70,5	66,0	64,6	66,2	64,0

Il tasso di occupazione sia dei diplomati che dei laureati anni a tre dal conseguimento del titolo è più alto di 9 punti percentuali per la componente maschile rispetto a quella femminile (*figura 2.31*).

Figura 2.31 – Tasso di occupazione dei giovani (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni in Italia per titolo di studio e sesso – Anni 2006-2012 (valori percentuali)

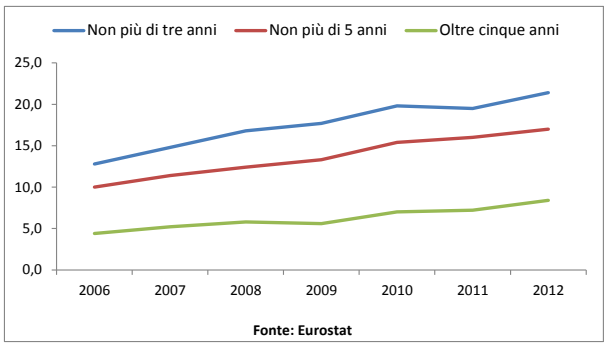


	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maschi	69,3	67,4	64,6	59,2	54,5	54,1	51,3
Femmine	56,4	56,5	55,1	51,8	49,7	46,2	40,1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maschi	73,1	76,7	76,0	71,8	69,9	70,4	69,2
Femmine	66,1	65,2	66,7	62,1	61,0	63,1	60,6

Il differenziale tra il tasso di occupazione dei giovani diplomati e laureati da non più di 3 anni in Italia e nella media dell'Unione europea aumenta progressivamente dal 2006 al 2012 da 13 a 21 punti percentuali (*figura 2.32*).
Anche se si prende in considerazione il tasso di disoccupazione calcolato non a 3 ma a 5 anni dal diploma e dalla laurea, il differenziale con l'Europa diminuisce in misura modesta nel 2012 (17 punti percentuali).
Solo considerando il valore di questo indicatore dopo oltre 5 anni, la differenza dell'Italia con la media europea si riduce, nel 2012, a 8 punti percentuali.

Figura 2.32 – Differenza tra i tassi di occupazione della media dei paesi europei e quelli italiani tra giovani diplomati e laureati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni – Anni 2006-2012 (differenza in punti percentuali)



I differenziali tra Nord e Mezzogiorno del tasso di occupazione a parità di livello d'istruzione sono drammatici e pari a 30 punti percentuali per i diplomati e 28 punti per i laureati (*figure 2.33 e 2.34*). A tre anni dal diploma il tasso di occupazione dei giovani settentrionali è pari al 61,7%, quello dei meridionali quasi alla metà (31,3%); a tre anni dalla laurea 76,2 giovani settentrionali su cento sono occupati, solo 48,7 su cento se sono meridionali.
I divari territoriali per le donne laureate raggiungono i 30 punti percentuali, mentre quelle per i diplomati maschi i 32 punti. I divari di genere sono molto ampi nel Mezzogiorno per i laureati (12 punti percentuali) e nel Centro-Nord per i diplomati (13 punti).
Tra il 2008 e il 2012 il tasso di occupazione dei diplomati ha perso 14 punti percentuali contro i 7 dei laureati, ma nelle regioni del Nord la flessione è stata più alta per i diplomati (-18 punti), mentre nel Centro ha interessato i laureati (-13 punti)[27].

Figura 2.33 – Tasso di occupazione dei giovani diplomati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni per sesso e ripartizione – Anno 2012 (valori percentuali)

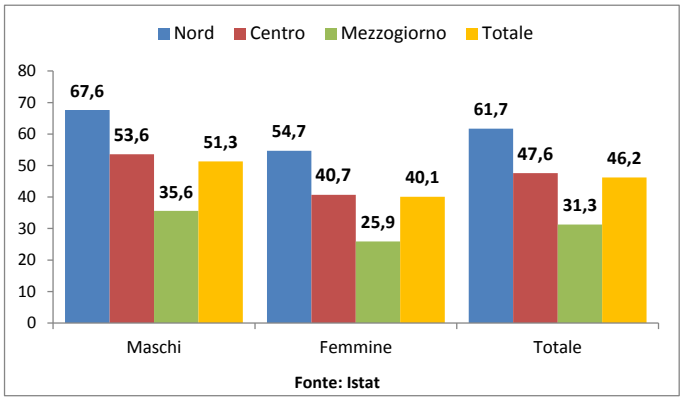
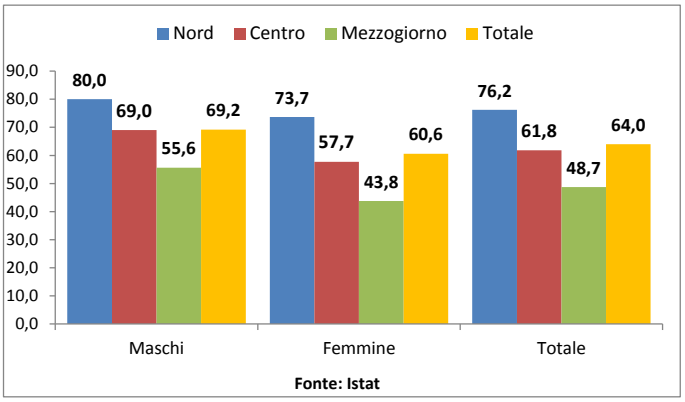


Figura 2.34 – Tasso di occupazione dei giovani laureati (20-34 anni) non più in istruzione/formazione con un titolo di studio conseguito da non più di tre anni per sesso e ripartizione – Anno 2012 (valori percentuali)



[27] Cfr. Istat, *Rapporto annuale 2013, La situazione del Paese*, 2013, p. 126.

3. Giovani: la domanda di lavoro dipendente e parasubordinato

Dopo aver analizzato la struttura dello stock dell'offerta e della domanda di lavoro delle giovani generazioni, attraverso i micro dati della rilevazione continua delle forze di lavoro, è ora possibile concentrare l'attenzione sulla domanda di lavoro dipendente e parasubordinato, ossia sui flussi di ingresso e di uscita dal mercato del lavoro del lavoro dipendente e parasubordinato, attraverso l'analisi dei dati tratti dall'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie.
Tale base informativa ci permette, infatti, di analizzare non solo la consistenza della domanda di lavoro reale ma anche le caratteristiche quali quantitative dei rapporti di lavoro sottoscritti dai lavoratori di età compresa tra i 15 ed i 29, attraverso la distribuzione per tipologia di contratto (incluso l'apprendistato), i settori che richiedono forza lavoro giovanile nonché le durate effettive dei contratti cessati, con l'obbiettivo di descrivere come il mercato del lavoro dipendente e parasubordinato sia in grado di valorizzare la risorsa giovani.

La tabella successiva riporta le attivazioni registrate tra il 2009 ed il 2012 distinguendo per classe di *età (tavola 3.1*).
Complessivamente la quota di attivazioni riservata ai giovani (al netto di una quota di attivazioni per le quali non si dispone del dato sull'età) rappresenta, nel 2012, il 27% del totale, di cui circa la metà riservata a lavoratori tra il 25 ed il 29 anni. I dati sulle attivazioni sia in termini percentuali, sia in valore assoluto propongono un primo importante spunto di riflessione.
Innanzi tutto, anche considerando i flussi di ingresso, viene confermata la tendenza registrata in termini di stock (*figura 2.8*) , sulla contrazione della domanda di lavoro riservata ai giovani nel quadriennio. Nel 2009, primo anno di crisi, le attivazioni riservate ai giovani rappresentavano il 30,5% del totale con una riduzione in quattro anni di circa 3,5 punti percentuali.
La contrazione interessa tutte le fasce di età: per i più giovani fino a 19 anni le attivazioni, che rappresentavano il 3,1 % nel 2009, in quattro anni calano di circa un punto percentuale (circa 80 mila attivazioni in meno) ed altrettanto vale la classe di età successiva (20-24 anni), mentre la riduzione più sensibile si registra tra i giovani 25-29enni (-1,5%).

Ma se la distribuzione percentuale delle attivazioni fornisce il peso della domanda di lavoro giovanile e conferma le tendenze registrate dall'analisi delle forze di lavoro, l'analisi dei valori assoluti propone un ulteriore spunto di riflessione.
Nel 2009 sono stati avviati circa 2,98 milioni di rapporti di lavoro per i giovani fino a 29 anni. Nel 2010 - anno forse più difficile della lunga fase di crisi - i rapporti di lavoro riservati alle giovani generazioni sono stati 3 milioni per scendere a 2,93 milioni nel 2011 e raggiungere la quota minima di 2,75 milioni di attivazioni nel 2012.
I dati, se letti in una prospettiva dinamica forniscono due spunti di riflessioni. In primo luogo si può affermare che esiste ed è anche consistente la domanda di lavoro riservata alle giovani generazioni. Lo testimonia principalmente il volume e le proporzioni all'interno della struttura generazionale della domanda. Infatti su circa 10 milioni di attivazioni per tutte le classi di età più di un quarto interessa i giovani. Non è poco, anche considerando il fatto che la popolazione in età da lavoro copre un arco temporale di circa 50 anni (dai 15 ai 64 anni).
Il fatto che nei primi 14 anni si concentri almeno il 28% della domanda di lavoro dipendente e parasubordinato indica un mercato del lavoro che ha grande bisogno di giovani.
Certo nell'ultimo anno la diminuzione è stata molto rilevante e la crescita delle attivazioni ha riguardato solo le classi di età più anziane. Tuttavia è proprio interpretando il dato all'interno del grave emorragia occupazionale che il peso della domanda di lavoro riservata ai giovani colpisce.

Il secondo spunto di riflessione riguarda, le chiavi interpretative di tale fenomeno. Infatti, una volta sottolinea la consistenza quantitativa della domanda l'attenzione va posta alla sua composizione e sono quindi gli aspetti qualitativi a delineare il rapporto che le imprese hanno con le giovani generazioni. E come vedremo, è all'interno di tale prospettiva di analisi che emergono le principali criticità.

Tavola 3.1 - Rapporti di lavoro attivati per classe di età - Anni 2009-2012 (valori assoluti e percentuali)

Classe di Età	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Fino a 19	302.759	288.224	255.862	221.211	3,1	2,8	2,5	2,2
20-24	1.226.242	1.258.924	1.230.623	1.166.520	12,5	12,3	11,8	11,4
25-29	1.455.735	1.461.602	1.444.989	1.372.029	14,9	14,3	13,8	13,4
30-44	4.068.996	4.148.253	4.174.875	4.009.747	41,6	40,7	40,0	39,3
45-55	1.744.225	1.858.494	1.964.672	2.002.669	17,8	18,2	18,8	19,6
>55	654.225	680.839	706.285	742.576	6,7	6,7	6,8	7,3
Non disponibile	332.922	497.865	665.204	696.565	*3,4*	*4,9*	*6,4*	*6,8*
Totale complessivo	**9.785.104**	**10.194.201**	**10.442.510**	**10.211.317**	**100**	**100,0**	**100**	**100**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

3.1 La domanda di lavoro che c'è e che non c'è

Al fine di analizzare la composizione della domanda riservata alla giovani generazioni la prima indicazione viene dalla distribuzione dei rapporti di lavoro attivati per tipologia di contratto.
La tabella 3.2, al netto del lavoro intermittente, propone la distribuzione della attivazioni per tipologia di contratto, confrontando il 2009 ed il 2012. E' interessante osservare che anche in questo caso, la quota di attivazioni riservata alla componente giovanile distinta per classi di età (*tabella 3.2*) assume caratterizzazioni molto diverse.
Tra i più giovani (fino a 19 anni), ad esempio, il fatto che nel 63% dei casi si faccia ricorso al tempo determinato piuttosto che alle diverse forme di apprendistato disponibili (che assorbono circa il 20%) indica una distorsione della domanda da parte delle imprese che preferiscono sostenere i costi di rapporti a tempo determinato piuttosto che utilizzare gli incentivi previsti per i contratti a causa mista, distorsione che segnala anche la limitatissima applicabilità del contratto in apprendistato per le fasce più giovani.
Lo scarso appeal si conferma, ovviamente, anche per le altre componenti della domanda di lavoro giovanile, laddove, ad esempio, per la classe di età tra i 25 ed i 29 anni, si registra una quota di appena il 6% riservata ai contratti di apprendistato .
Ma mentre per la componente più adulta il ricorso alle diverse forme di lavoro temporaneo (contratti a tempo determinato e collaborazioni a progetto) potrebbe in qualche modo essere giustificata, per le categorie più giovani tale orientamento è fortemente distorcente e priva i giovanissimi lavoratori di un diritto, quello, cioè di poter fruire di quella componente formativa che il contratto in apprendistato prevede nell'ambito del diritto dovere all'istruzione.

Un secondo aspetto messo in luce dalla tabella 3.2 è la variazione della composizione della domanda per tipologia di contratto rispetto al 2009. In quattro anni la situazione appare notevolmente peggiorata.
Intatti, tra i più giovani, diminuisce l'incidenza dell'apprendistato (che fino a 19 anni rappresentata nel 2009 il 26% della domanda e nel 2012 il 20%), mentre per altre due classi di età giovanili, si registra un sensibile aumento dell'incidenza dei contratti a tempo determinato sul totale.
Inoltre come è facile osservare diminuisce sensibilmente la già ridotta quota di rapporti di lavoro a tempo indeterminato riservati ai giovani tra 25 e 29 anni (dal 21% del 2009 al 17 % del 2012) mentre cresce per la classe di età intermedia (tra i 20 ed 24 anni).
L'analisi delle fattispecie contrattuale offre, quindi, numerosi spunti di riflessione sulla struttura della domanda reale riservata ai giovani e se la netta prevalenza dei contratti flessibili non è certo una novità nel mercato del lavoro italiano (che per altro si registra per tutte le classi di età), il dato per certi versi più inquietante è il vuoto generato proprio dallo scarsissimo appeal per i contratti in apprendistato che non sembrano assolutamente in grado di assumerne quella funzione guida nei processi di transizione dalla formazione alla vita adulta e professionale della giovani generazioni.

Tabella 3.2 - Attivazioni per tipologia di contratto e classi di età - Anni 2012 e 2009

	Altro	Apprendistato	Contratti di collaborazione	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Totale
			2012			
fino a 19	1,1%	19,9%	4,8%	65,0%	9,2%	100,0%
20-24	1,2%	12,2%	9,5%	63,5%	13,5%	100,0%
25-29	1,7%	6,1%	10,8%	63,9%	17,4%	100,0%
30-44	1,7%	0,2%	7,9%	70,1%	20,1%	100,0%
45-55	2,2%	0,0%	5,8%	71,8%	20,3%	100,0%
>55	2,5%	0,0%	11,9%	66,4%	19,2%	100,0%
Totale complessivo	**1,7%**	**2,7%**	**7,8%**	**63,7%**	**17,3%**	**100,0%**
			2009			
fino a 19	0,6%	26,1%	5,3%	58,3%	9,8%	100,0%
20-24	1,0%	12,2%	9,6%	60,0%	17,2%	100,0%
25-29	1,2%	4,8%	11,1%	61,2%	21,7%	100,0%
30-44	1,0%	0,1%	8,0%	66,8%	24,1%	100,0%
45-55	1,2%	0,0%	5,8%	68,3%	24,7%	100,0%
>55	1,3%	0,0%	13,3%	65,0%	20,3%	100,0%
Totale complessivo	**1,0%**	**3,1%**	**8,3%**	**66,1%**	**21,5%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Se da un lato quindi la domanda di lavoro riservata ai giovani, pur in presenza di una netta contrazione esiste e si mantiene su livelli ancora consistenti, dall'altro il peggioramento sembra principalmente qualitativo.
Una ulteriore prospettiva di analisi, dopo quella relativa al ricorso alle diverse tipologie contrattuali, riguarda i settori e permette di rispondere, seppur sommariamente, all'interrogativo su quali siano i comparti produttivi che fanno maggior ricorso alle giovani generazioni.
Per analizzare tale orientamento si è utilizzata la distribuzione percentuale per età nei diversi settori produttivi, confrontando anche in questo caso il 2009 con il 2012 (*tabella 3.3*).
Rispetto alla media si osserva, per il 2012, che la maggiore concentrazione di giovani si registra nel comparto dell'industria in senso stretto dove i rapporti di lavoro avviati riservati ai giovani fino a 29 anni rappresentano il 31% del totale. Si tratta di una importante evidenza empirica che indica che all'interno dei comparti manifatturieri le imprese necessitano di forza lavoro giovanile in proporzione maggiore che negli altri comparti. Ovviamente in valore assoluto sono i servizi a garantire i flussi di ingresso più consistenti ma in termini relativi è l'industria ad assorbire le quota maggiori rispetto alla domanda complessiva.
Certo anche in questo caso tra il 2009 ed il 2012 la diminuzione della quota percentuale è netta (dal 34% al 31% in quattro anni) ma resta il fatto che circa un terzo dei contratti di lavoro sottoscritti nei settori manifatturieri è riservata ai giovani indicando un fabbisogno ancora decisamente rilevante.

Tabella 3.3 - Attivazioni per settore e classe di età - Anni 2012 e 2009

	Agricoltura	Costruzioni	Industria in senso stretto	Servizi	Totale
			2012		
fino a 19	2,3%	2,1%	2,7%	2,3%	2,2%
20-24	10,0%	10,5%	13,2%	12,8%	11,4%
25-29	10,6%	13,8%	15,2%	15,2%	13,4%
30-44	37,4%	42,7%	41,7%	43,1%	39,3%
45-55	26,2%	22,0%	19,4%	20,1%	19,6%
>55	13,4%	8,8%	7,8%	6,6%	7,3%
N.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,8%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
			2009		
fino a 19	3,0%	4,2%	3,9%	3,1%	3,1%
20-24	9,7%	13,6%	14,3%	13,4%	12,5%
25-29	10,0%	15,1%	15,6%	16,5%	14,9%

	Agricoltura	Costruzioni	Industria in senso stretto	Servizi	Totale
30-44	38,4%	41,3%	42,1%	44,2%	41,6%
45-55	25,3%	18,2%	16,8%	17,4%	17,8%
>55	13,6%	7,6%	7,4%	5,5%	6,7%
N.A.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

L'analisi per settore è di particolare importanza per comprendere la struttura della domanda di lavoro generazionale. Per questa ragione si è voluto analizzare il fenomeno da un seconda angolazione, ossia considerando la distribuzione percentuale per età, descrivendo come le tre classi considerate, si distribuiscano nei quattro comparti considerati (*tabella 3.4).*
Da tale prospettiva di analisi emerge la fortissima concentrazione della domanda nei servizi.

Più di 7 rapporti di lavoro su 10 riservati alle giovani generazioni si registrano nei servizi e confrontando tale dato con le altre classi di età si evince il ruolo svolto dai giovani nel terziario. Tale distribuzione non deve stupire ne va messa in contrapposizione a quanto osservato per l'industria. Infatti, se sono le imprese manifatturiere a richiedere la quota maggiore di giovani, sono i servizi a costituire il principale volano della domanda di lavoro riservata ai giovani, bacino per altro in crescita rispetto al 2009 soprattutto per la componente fino a 19 anni .

Tabella 3.4 - Attivazioni per settore e per classe di età - Anni 2012 e 2009

	Agricoltura	Costruzioni	Industria in senso stretto	Servizi	Totale
			1012		
fino a 19	14,35%	5,88%	9,30%	70,48%	100,00%
20-24	11,87%	5,59%	8,74%	73,81%	100,00%
25-29	10,67%	6,26%	8,56%	74,51%	100,00%
30-44	12,86%	6,61%	8,02%	72,52%	100,00%
45-55	18,06%	6,81%	7,47%	67,66%	100,00%
>55	24,82%	7,37%	8,09%	59,71%	100,00%
Totale complessivo	**14,48%**	6,52%	**8,11%**	**70,89%**	**100,00%**
			2009		
fino a 19	12,68%	10,26%	9,75%	67,31%	100,00%
20-24	10,10%	8,23%	8,87%	72,80%	100,00%
25-29	8,74%	7,68%	8,13%	75,45%	100,00%
30-44	12,03%	7,54%	7,86%	72,57%	100,00%
45-55	18,47%	7,76%	7,33%	66,43%	100,00%
>55	26,51%	8,58%	8,59%	56,32%	100,00%
Totale complessivo	**13,49%**	**7,85%**	**8,04%**	**70,62%**	**100,00%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Alcuni degli aspetti caratteristici della domanda di lavoro riservato ai giovani sono visibile anche considerando la distribuzione percentuale dei rapporti di lavoro avviati per grandi gruppi professionali . La tabella 3.5 ne descrive la composizione confrontando il 2009 con il 2012. Un primo importante aspetto qualitativo è rappresentato dalla elevatissima concentrazione di giovani nelle cosiddette professioni non qualificate. Poco più di un quarto dei giovani tra i 15 ed i 29 anni rientra in tale categoria e se tra i più giovani è pari al 31% (fino a 19 anni) tra i 25 ed i 29 anni è di circa il 24%. Si tratta indubbiamente di una quota troppo elevata tenendo anche conto dei livelli medi di istruzione delle giovani generazioni, sicuramente maggiori di quelli delle fasce di età adulte ed anziane.

Ciò nonostante nelle professioni qualificate nelle attività commerciali la presenza di giovani è nettamente superiore alla media così come nelle posizioni esecutive dei lavori di ufficio e nelle professioni tecniche i rapporti di lavoro riservati ai giovani tra i 20 ed i 29 anni sono sensibilmente maggiori dei valori medi su tutte le classi di età. Come si evince sempre dalla tabella 5 il confronto con il 2009 evidenzia un certo peggio-

ramento della situazione ma, soprattutto, il dato temporale sottolinea come la quota di attivazioni riservata alle posizioni non qualificate si mantenga sostanzialmente molto elevata, mentre si contraggono le posizioni più qualificate, a conferma della difficolta " storica" delle imprese a valorizzare il potenziale rappresentato dalle giovani generazioni. Anche in questo caso si è deciso di proporre una lettura della domanda di lavoro per grandi gruppi professionali considerando la loro composizione per classe di età (*tabella 3.6*). Rispetto alla rappresentazione precedente in questo caso è possibile osservare come la domanda di lavoro per ciascun gruppo esprima un effettivo fabbisogno della risorsa giovani.
Il dato di maggior rilevo in questo caso, riguarda la classe di età tra il 25 ed i 29. In alcune professioni qualificate la quota di rapporti di lavoro riservate a tale classe di età è nettamente superiore alla media: nei lavori esecutivi di ufficio e nelle posizioni qualificate nel commercio, a fronte di un valore medio per tutti gruppi professionali del 13% si registra una quota di giovani 25 -29enni intorno al 19%, (con una percentuale lievemente inferiore per professioni tecniche pari al 17%), a conferma della importanza che i giovani rivesto proprio nei comparti che attualmente garantiscono le maggiori opportunità di lavoro nonostante la crisi.

L'analisi per gruppi professionali mostra, in sostanza, che anche in un contesto di sottoutilizzazione del potenziale garantito dalle giovani generazioni, la domanda di lavoro è rilevante e anche considerando gli elementi emersi dalla analisi per settore, si può affermare che il sistema produttivo nel suo complesso, pur in un contesto segnato da una evidente contrazione delle opportunità di lavoro, non può prescindere dal contributo garantito dalle giovani generazioni, in particolare nelle professioni qualificate nel commercio e nelle professioni tecniche, dove senza il contributo delle giovani generazioni sarebbe difficile per le imprese coprire alcuni specifici fabbisogni professionali.

Un ultima riflessione merita la distribuzione per sesso e per circoscrizione territoriale. La tabella 3.7 descrive la distribuzione delle attivazioni per genere da cui si evince che con il crescere dell'età la domanda di lavoro riservata alla componente femminile cresce ed, escludendo la classe di età fino a 19 anni dove la percentuale di giovani maschi è nettamente superiore a quella registrata per le femmine (62% contro 38%), le quote di genere tendono ad avvicinarsi fino a rappresentare per la classe di età tra i 25 ed i 29 il 50%. Infine le tabelle 3.8 e 3.9 propongono la distribuzione della domanda di lavoro dipendente e parasubordinato per circoscrizione territoriale.

Nel primo caso l'analisi ha riguardato la distribuzione percentuale per età e come si evince dalla tabella 3.8, il 37% dei rapporti di lavoro riservati ai giovani fino a 24 anni si concentra nel mezzogiorno mentre tra i 25 ed i 29 anni la quota è lievemente inferiore (34%) . Il significato di tale composizione è evidente: se complessivamente la quota di rapporti di lavoro attivati nel sud è pari al 37% e quella riservata alle giovani generazioni assume un peso assolutamente analogo, si può affermare che la domanda di lavoro riservata alle giovani generazioni non è comprimibile oltre un certo limite e rappresenta un fabbisogno primario per le imprese meridionali. Nonostante la crisi, infatti, tra il 2009 ed il 2012 il peso dei rapporti di lavoro riservati alle giovani generazioni nel Sud e nelle Isole è aumentato in una proporzione analoga all'aumento del peso delle attivazioni complessive che nel Mezzogiorno sono passate dal 34% del 2009 al 37% del 2012. Dinamica analoga si è registrata tra le classi di età giovane, confermando quindi, che anche in una fase di crisi la domanda di lavoro riservata alle giovani generazioni non può essere ridotta indiscriminatamente da parte delle imprese, pena la perdita di professioni strategiche per il mercato soprattutto in alcuni comparti del terziario (commercio, turismo, ristorazione).

Indicazioni analoghe vengono dai dati descritti nella tabella 3.9 che ripropone la distribuzione per circoscrizioni territoriali questa volta considerando la distribuzione per età per ciascuna ripartizione. Questa seconda rappresentazione conferma il peso che la domanda di lavoro riservata ai giovani ha sul complesso delle attivazioni. Nel Nord Ovest del paese, ad esempio, un terzo della domanda di lavoro è riservata ai giovani e la quota per coloro che si trovano nella fascia di età tra i 25 ed i 29 anni, pari al 16%, è nettamente superiore alla media nazionale (13%). Al contrario nel Centro Italia si registra la quota di rapporti di lavoro attivati riservati ai giovani minore, segnalando quindi una propensione diversa nel territorio alla utilizzazione del lavoro giovanile.

Tabella 3.5 - Attivazioni per gruppo professionale e per classe di età - Anni 2012 e 2009

	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	Conduttori di impianti, Operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	Legislatori, Imprenditori e alta dirigenza	Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	Professioni non qualificate	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	Professioni tecniche	Totale
2012									
fino a 19	7,4%	1,9%	0,1%	5,4%	8,2%	31,6%	41,2%	4,3%	100,0%
20-24	7,8%	3,2%	0,1%	9,1%	6,9%	27,4%	38,7%	6,8%	100,0%
25-29	8,5%	3,6%	0,2%	9,8%	14,9%	24,8%	28,6%	9,6%	100,0%
30-44	10,4%	4,4%	0,4%	7,3%	24,1%	27,2%	19,2%	7,0%	100,0%
45-55	12,4%	5,0%	0,6%	5,3%	18,2%	36,2%	17,4%	5,0%	100,0%
>55	14,0%	5,1%	1,0%	5,1%	14,5%	38,5%	16,1%	5,7%	100,0%
Totale	**10,5%**	**4,3%**	**0,4%**	**7,2%**	**18,6%**	**29,8%**	**22,5%**	**6,7%**	**100,0%**
2009									
fino a 19	8,7%	2,4%	0,1%	5,5%	8,4%	32,3%	38,2%	4,3%	100,0%
20-24	9,0%	3,7%	0,2%	9,0%	7,8%	27,5%	34,8%	8,1%	100,0%
25-29	9,1%	3,8%	0,3%	8,8%	17,8%	24,1%	24,9%	11,2%	100,0%
30-44	11,6%	4,6%	0,5%	6,5%	21,6%	27,0%	18,9%	9,3%	100,0%
45-55	14,1%	5,1%	0,8%	4,6%	15,3%	35,5%	17,6%	7,0%	100,0%
>55	15,9%	5,1%	1,2%	4,4%	13,6%	37,0%	14,8%	8,0%	100,0%
Totale	**11,6%**	**4,4%**	**0,5%**	**6,6%**	**17,3%**	**29,1%**	**21,6%**	**8,8%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.6 - Attivazioni per gruppo professionale e classe d'età - Anni 2012 e 2009

	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	Conduttori di impianti, Operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	Legislatori, Imprenditori e alta dirigenza	Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	Professioni non qualificate	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	Professioni tecniche	Totale
2012									
fino a 19	1,4%	0,9%	0,3%	1,4%	0,9%	2,0%	3,5%	1,2%	1,9%
20-24	8,2%	8,2%	3,2%	14,1%	4,1%	10,2%	19,2%	11,3%	11,1%
25-29	11,3%	11,6%	5,8%	19,0%	11,2%	11,6%	17,8%	19,8%	13,9%
30-44	42,9%	44,5%	41,2%	44,1%	56,4%	39,6%	37,1%	45,1%	43,4%
45-55	25,5%	25,4%	30,5%	15,8%	21,2%	26,2%	16,7%	15,9%	21,6%
>55	10,7%	9,5%	19,0%	5,6%	6,3%	10,3%	5,7%	6,7%	8,0%
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
2009									
fino a 19	1,8%	1,3%	0,4%	2,1%	1,2%	2,7%	4,3%	1,2%	2,5%
20-24	9,1%	9,7%	3,7%	16,1%	5,3%	11,1%	19,0%	10,8%	11,8%
25-29	11,8%	13,0%	7,1%	20,1%	15,6%	12,6%	17,5%	19,3%	15,1%
30-44	44,4%	46,0%	44,7%	43,8%	55,5%	41,3%	38,8%	47,0%	44,5%
45-55	23,1%	21,7%	28,0%	13,2%	16,8%	23,2%	15,5%	15,2%	19,0%
>55	9,8%	8,2%	16,1%	4,8%	5,6%	9,1%	4,9%	6,5%	7,1%
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.7 - Attivazioni per sesso e classe di età - Anni 2012 e 2009

	Femmine	Maschi	Totale
		2012	
fino a 19	38,3%	61,7%	100,0%
20-24	45,4%	54,6%	100,0%
25-29	49,0%	51,0%	100,0%
30-44	52,5%	47,5%	100,0%
45-55	53,5%	46,5%	100,0%
>55	40,3%	59,7%	100,0%
Totale complessivo	**50,2%**	**49,8%**	**100,0%**
		2009	
fino a 19	37,2%	62,8%	100,0%
20-24	44,8%	55,2%	100,0%
25-29	50,0%	50,0%	100,0%
30-44	52,7%	47,3%	100,0%
45-55	53,4%	46,6%	100,0%
>55	37,2%	62,8%	100,0%
Totale complessivo	**50,0%**	**50,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.8 - Attivazioni per ripartizione territoriale e classe di età - Anni 2012 e 2009

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
			2012		
fino a 19	20,6%	22,7%	19,4%	37,2%	100,0%
20-24	22,7%	18,7%	21,4%	37,2%	100,0%
25-29	23,3%	18,2%	24,2%	34,4%	100,0%
30-44	21,3%	18,0%	24,6%	36,2%	100,0%
45-55	18,9%	16,8%	22,6%	41,7%	100,0%
>55	19,0%	17,4%	23,7%	39,9%	100,0%
Totale complessivo	**21,1%**	**17,9%**	**23,5%**	**37,5%**	**100,0%**
			2009		
fino a 19	22,3%	23,2%	20,4%	34,1%	100,0%
20-24	24,1%	19,5%	22,9%	33,5%	100,0%
25-29	24,8%	19,6%	24,9%	30,7%	100,0%
30-44	22,5%	18,5%	24,6%	34,4%	100,0%
45-55	20,0%	17,3%	22,3%	40,4%	100,0%
>55	20,5%	18,7%	24,7%	36,1%	100,0%
Totale complessivo	**22,5%**	**18,7%**	**23,9%**	**34,9%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.9 - Attivazioni per ripartizione territoriale e classe di età - Anni 2012 e 2009

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
			2012		
fino a 19	2,3%	2,9%	1,9%	2,3%	2,3%
20-24	13,2%	12,8%	11,2%	12,2%	12,3%
25-29	16,0%	14,6%	14,8%	13,2%	14,4%
30-44	42,6%	42,3%	44,0%	40,6%	42,1%
45-55	18,8%	19,8%	20,2%	23,4%	21,0%
>55	7,1%	7,6%	7,9%	8,3%	7,8%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
			2009		
fino a 19	3,2%	4,0%	2,7%	3,1%	3,2%
20-24	13,9%	13,5%	12,5%	12,4%	13,0%
25-29	17,0%	16,1%	16,0%	13,5%	15,4%
30-44	43,1%	42,4%	44,4%	42,4%	43,0%
45-55	16,5%	17,1%	17,2%	21,3%	18,5%
>55	6,3%	6,9%	7,2%	7,2%	6,9%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

3.2 Tanti ingressi e tante uscite

Nelle pagine precedenti si è evidenziato come, nonostante la crisi e le forti emorragie occupazionali, la domanda di lavoro riservata alle giovani generazioni mantenga ancora una dimensione consistente pari a circa il 27 % delle attivazioni. Tuttavia si è anche mostrato, inequivocabilmente che, nonostante per alcune professioni la presenza dei giovani sia essenziale, la qualità media della domanda si sia ridotta, vuoi per il grave sottoutilizzo da parte delle imprese dell'apprendistato come canale di ingresso al lavoro, vuoi per la quota rilevante di giovani impiegati nelle posizioni non qualificate. Ma la scarsa qualità della domanda di lavoro non si evince solo da tale rappresentazione. Se si considerano le cessazioni dei rapporti di lavoro è infatti, possibile verificare anche i processi di turn over che come si vedrà per le giovani generazioni sono assolutamente patologici. La tabella 3.10 mostra il volume della cessazioni registrate nel 2009 e nel 2012 da cui si evince come, nel quadriennio, la quota riservata alle giovani generazioni si sia sostanzialmente ridotta: era il 28,7% nel 2009 ed è 24,7% nel 2012 . Si tratterebbe di un segnale positivo se non fosse che ad essa si accompagna un processo di forte frammentazione della domanda di lavoro riservata ai giovani.

Tabella 3.10 - Cessazioni per classe di età - Anni 2009 e 2012 (valori assoluti e percentuali)

Classe di età	Valori assoluti		Valori %	
	2009	2012	2009	2012
fino a 19	248.495	178.005	2,6%	1,7%
20-24	1.110.826	1.062.490	11,8%	10,2%
25-29	1.347.809	1.325.683	14,3%	12,8%
30-44	3.924.626	4.064.467	41,7%	39,2%
45-55	1.716.877	2.059.060	18,2%	19,8%
>55	822.957	931.195	8,7%	9,0%
N.A.	249.275	753.110	2,6%	7,3%
Totale complessivo	**9420865**	**10374010**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

La tabella 3.11 propone, invece, la distribuzione delle cessazioni per causa della interruzione dei rapporti di lavoro e per classe di età, da cui si evince che, nonostante il volume complessivo per i giovani si sia ridotto, la principale causa di cessazione è il termine del rapporto stesso.
Nel 2009 tale causa era pari a circa il 57% del totale ed oggi per i giovani supera abbondantemente il 62%. Il dato indica quindi una ulteriore frammentazione della domanda di lavoro con contratti progressivamente sempre più brevi. Per altro tra le evidenze proposte dalla tabella 3.11 vanno sottolineate la percentuale relativamente bassa di cessazioni dovute al datore di lavoro (7,8%) e soprattutto la netta diminuzione delle cessazioni richieste dal lavoratore che erano il 25% nel 2009 e che nel 2012 scendono al 17% a conferma del peso crescente che assumono le interruzioni dovute alla conclusione dei rapporti di lavoro a termine.
Di notevole interesse la distribuzione delle cessazioni per tipologia di contratto (*tabella 3.12*). Il dato per certi versi più inquietante, al di la della quota delle cessazioni per i contratti a termine che cresce significativamente rispetto al 2009, riguarda l'apprendistato che non solo viene utilizzato in misura assolutamente marginale dalle imprese ma fa registrare anche una quota molto elevata di cessazioni verosimilmente prima del termine e soprattutto nella classe di età tra fino a 19 anni.

Il tema della bassa qualità della domanda di lavoro riservata ai giovani, viene ulteriormente evidenziato dalla tabella 3.13 che mostra le durate effettive dei rapporti di lavoro cessati per classe di età. Rispetto alle numerose evidenze emerse nelle pagine precedenti, la tabella fornisce inequivocabilmente la dimostrazione della frammentazione della domanda.
Al fine di descrivere dettagliatamente tale fenomeno è utile rappresentare le durate per ciascuna classe di età evidenziando eventuali differenze. Il 45% dei rapporti di lavoro cessati e riservati ai giovani fino a 19 anni, dura meno di un mese (18% un giorno) mentre il 34% ha un durata comprese tra 2 e 3 mesi Solo il 2,7% del totale supera i 12 mesi. Scenario solo parzialmente diverso si rileva per la classe di età tra i 24 ed i 24 anni. In questo caso la durata effettiva inferiore ad un mese interessa il 35% dei rapporti di lavoro cessati anche se cresce la quota di rapporti di lavoro della durata superiore ad un anno (11,5%) .

Si tratta però di una quota in calo, considerando che nel 2009 era pari al 13%. Brevissime anche le durate effettive dei rapporti di lavoro riservati ai giovani nella fascia di età maggiore ossia tra i 25 ed i 29 anni Anche in questo caso la quota di rapporti di lavoro che cessano entro un mese sono il 33%, percentuale in crescita rispetto al 2009 di più di un punto percentuale.
Anche per i giovani adulti sono assai pochi i rapporti di lavoro lunghi: nel complesso, infatti, l'8,2% dura da 13 a 24 mesi, il 3,3% ha una durata da 25 a 36 mesi e solo il 6,2% dei rapporti di lavoro cessati aveva una durata superiore ai ter anni.

Si può dunque concludere sulla base delle evidenze emerse sia nell'analisi delle attivazioni che delle cessazioni dei rapporti di lavoro, che la domanda di lavoro riservata alle giovani generazioni è ancora consistente in termini di flussi ad indicare un fabbisogno di lavoro giovanile, da parte delle imprese, sostanzialmente non comprimibile oltre una certa soglia.

Tuttavia tale fabbisogno non si traduce in una piena valorizzazione della componente più giovane della forza lavoro, solo parzialmente utilizzata per le professioni più qualificate, nonostante gli elevati livelli medi istruzione. Per altro la sottoutilizzazione del capitale umano giovanile dipende anche dal vuoto creato dalla assenza di un contratto di apprendistato che soddisfi le esigenze delle imprese e che oggi è, sostanzialmente, ampiamente sottoutilizzato.

Si può dunque concludere che, nonostante la crisi, i giovani entrano nel mercato del lavoro, ma la loro esperienza è estremamente frammentata e spesso si traduce in un percorso accidentato, fatto di numerose interruzioni in campi e settori sempre diversi e comunque quasi sempre per attività dequalificate.
Appare doveroso quindi ragionare, in termini di politiche del lavoro, non solo su come avvicinare i giovani al mercato del lavoro (cosa che avviene essendo circa 2,7 milioni le attivazioni registrate nel 2012) ma anche come che ne escano altrettanto sistematicamente evitando quindi una tasso cosi elevato di turn over.
Ovviamente un contratto di apprendistato che intercetti le esigenze delle imprese potrebbe migliorare significativamente tale condizione ma purtroppo, per ora, l'unica certezza che emerge dall'analisi della domanda di lavoro riservata ai giovani riguarda proprio il rifiuto da parte delle imprese del contratto in apprendistato individuato dalla legge 92/2012 come il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Tabella 3.11 - Cessazioni per causa e per classe di età - Anni 2009 e 2012

	Altre cause	Cessazione al Termine	Cessazione promossa dal datore di lavoro	Cessazione richiesta dal lavoratore	Totale
			2012		
fino a 19	9,6%	65,5%	7,8%	17,1%	100,0%
20-24	8,9%	62,6%	9,9%	18,6%	100,0%
25-29	8,7%	61,7%	11,5%	18,1%	100,0%
30-44	9,1%	63,6%	13,0%	14,2%	100,0%
45-55	11,3%	63,2%	15,0%	10,5%	100,0%
>55	12,6%	53,4%	12,9%	21,1%	100,0%
Totale	**9,8%**	**62,2%**	**12,8%**	**15,2%**	**100,0%**
			2009		
fino a 19	9,7%	57,3%	8,0%	25,0%	100,0%
20-24	8,9%	57,8%	9,4%	23,9%	100,0%
25-29	8,8%	59,5%	9,9%	21,7%	100,0%
30-44	9,9%	61,2%	11,3%	17,6%	100,0%
45-55	12,5%	60,8%	13,0%	13,7%	100,0%
>55	12,9%	51,2%	10,0%	25,9%	100,0%
Totale	**10,4%**	**59,5%**	**11,0%**	**19,2%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.12 – Cessazioni per tipologia di contratto e classe di età - Anni 2009 e 2012

	Altro	Apprendistato	Contratti di collaborazione	Tempo Determinato	Tempo Indeterminato	Totale
			2012			
fino a 19	1,1%	13,9%	5,1%	73,2%	6,7%	100,0%
20-24	1,2%	9,8%	11,0%	65,1%	12,9%	100,0%
25-29	1,6%	4,9%	12,3%	61,9%	19,3%	100,0%
30-44	1,6%	0,3%	8,8%	66,0%	23,2%	100,0%
45-55	2,1%	0,0%	6,3%	67,3%	24,4%	100,0%
>55	2,0%	0,0%	11,0%	52,1%	35,0%	100,0%
Totale	**1,6%**	**2,0%**	**8,4%**	**59,7%**	**21,0%**	**100,0%**
			2009			
fino a 19	0,4%	22,0%	5,2%	64,9%	7,4%	100,0%
20-24	0,8%	11,5%	10,0%	62,0%	15,7%	100,0%
25-29	1,0%	4,7%	11,4%	61,5%	21,5%	100,0%
30-44	0,9%	0,2%	8,0%	65,6%	25,2%	100,0%
45-55	1,0%	0,0%	5,8%	66,9%	26,2%	100,0%
>55	1,0%	0,0%	10,8%	51,2%	37,0%	100,0%
Totale	**0,9%**	**2,7%**	**8,3%**	**61,8%**	**23,6%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

Tabella 3.13 - Cessazioni per durata effettiva dei rapporti di lavoro e per classe di età - Anni 2012 e 2009

	1 giorno	2-3 giorni	4-30 giorni	2-3 mesi	4-12 mesi	13-24 mesi	25-36 mesi	> 36 mesi	Totale
				2012					
fino a 19	18,1%	6,0%	21,0%	34,0%	18,2%	2,0%	0,5%	0,2%	100,0%
20-24	14,8%	5,3%	15,6%	22,5%	30,4%	6,4%	2,4%	2,7%	100,0%
25-29	14,0%	5,0%	13,4%	17,7%	32,3%	8,2%	3,3%	6,2%	100,0%
30-44	14,5%	5,8%	14,3%	15,5%	30,5%	7,4%	3,1%	8,9%	100,0%
45-55	14,3%	5,7%	14,8%	15,4%	29,7%	6,4%	2,8%	10,8%	100,0%
>55	10,0%	3,6%	12,2%	14,0%	26,4%	6,8%	3,2%	23,8%	100,0%
Totale complessivo	**14,0%**	**5,4%**	**14,4%**	**16,7%**	**30,0%**	**7,0%**	**2,9%**	**9,5%**	**100,0%**
				2009					
fino a 19	16,0%	5,1%	19,3%	35,0%	20,3%	3,2%	0,9%	0,2%	100,0%
20-24	14,3%	4,7%	14,6%	21,4%	32,2%	7,6%	2,9%	2,2%	100,0%
25-29	13,4%	5,0%	13,6%	17,1%	33,9%	8,4%	3,7%	5,1%	100,0%
30-44	14,0%	5,0%	13,6%	15,0%	33,7%	7,1%	3,4%	8,1%	100,0%
45-55	12,9%	4,6%	13,3%	15,3%	34,6%	5,9%	2,9%	10,5%	100,0%
>55	9,9%	2,8%	10,8%	13,5%	29,0%	5,7%	3,0%	25,4%	100,0%
Totale complessivo	**13,4%**	**4,7%**	**13,6%**	**16,5%**	**32,9%**	**6,9%**	**3,2%**	**8,7%**	**100,0%**

Fonte: Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie 2012

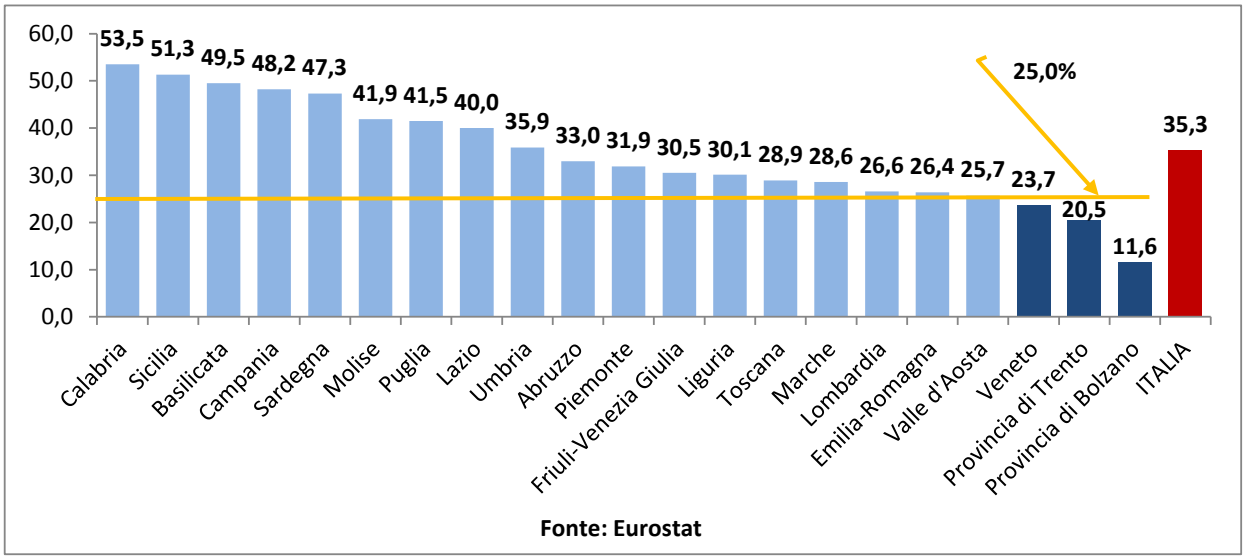
4. Il programma *Youth Guarantee*[28]

Il programma dell'Unione europea sull'istituzione di una "garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*)[29] è rivolto a quella 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 sia disoccupati che inattivi.
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 - che è stata concentrata nei primi due anni della programmazione 2014-2020[30] - 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 (tasso di disoccupazione giovanile: 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 (*figura 4.0*).

Si stima che la dotazione per l'Italia sia pari a circa 1,5 miliardi per il biennio 2014-2015[31].

Figura 4.0 – Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) nelle regioni italiane (NUTS 2) – Anno 2012 (valori percentuali)

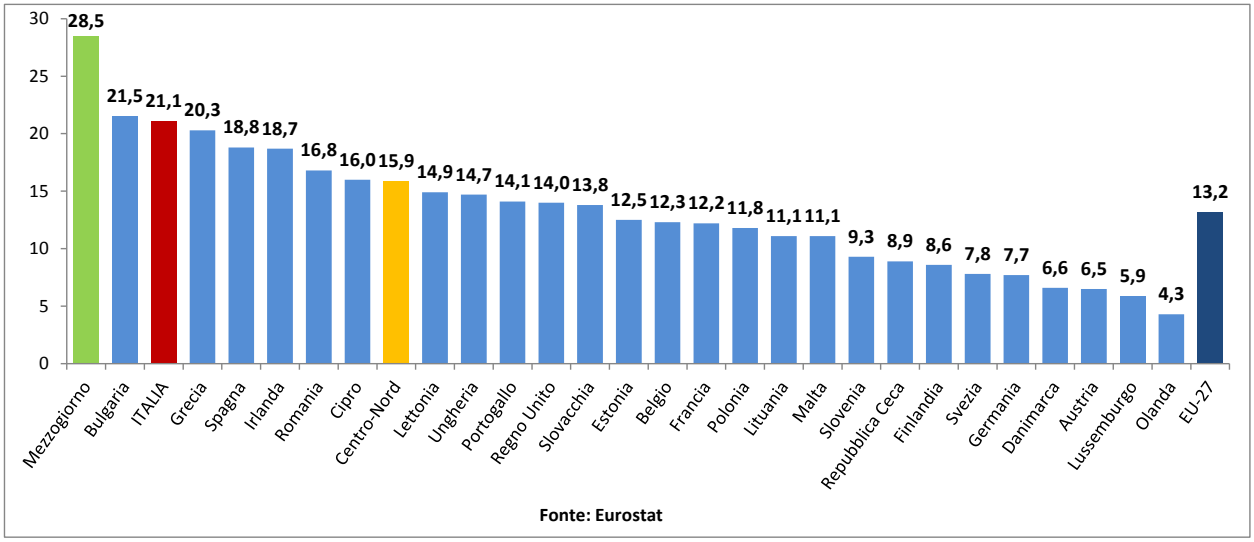


[28] Questo capitolo è tratto in parte dal documento presentato nel corso dell'audizione parlamentare di Roberto Ciccio-messere: *Youth Guarantee, i giovani Neet, i servizi e le politiche per il lavoro*, Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), Roma, 26 giugno 2013.
[29] Council of the European Union, *Council recommendation on establishing a Youth Guarantee*, 2013/C 120/01, 22 April 2013.
[30] Il Consiglio europeo del 27 e del 28 giugno 2013 ha stabilito che: "*In order for the YEI to play its full role, the disbursement of the EUR 6 billion allocated to it should take place during the first two years of the next Multiannual Financial Framework*".
[31] Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dal Consiglio UE 1,5 mld di euro per il lavoro in Italia*, http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=71858

4.1 Il target del programma *Youth Guarantee*: i giovani 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 4.1*).
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.

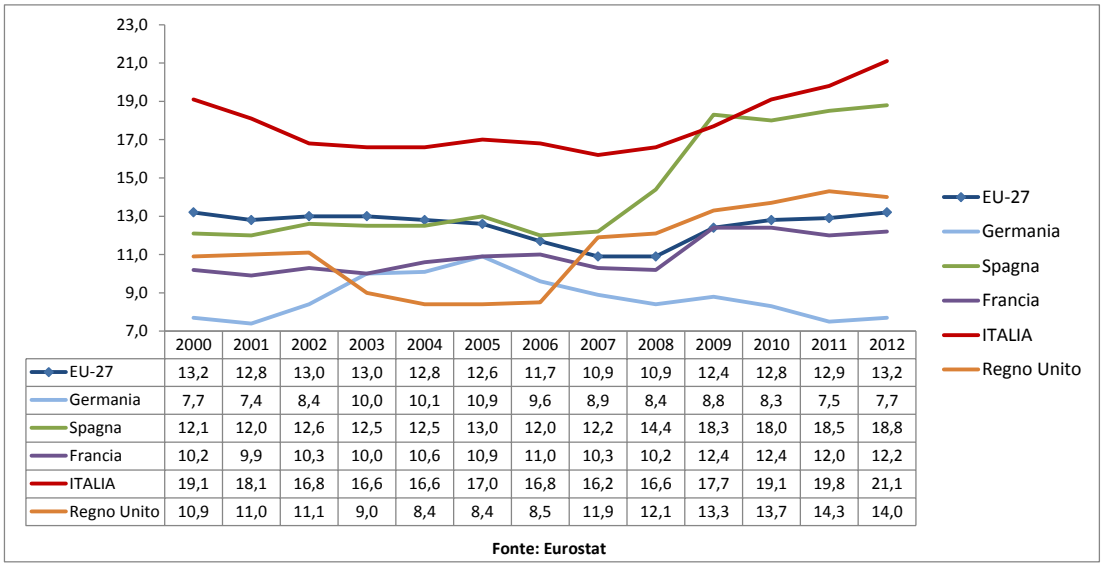
Figura 4.1 – Tasso di Neet (15-24 anni) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



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 4.2*).
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.

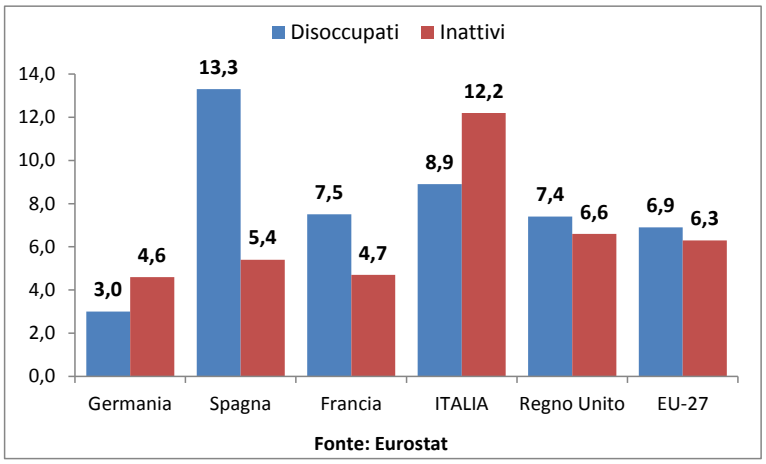
I divari fra i Neet italiani rispetto a quelli della media europea sono da ascrivere prevalentemente alla loro maggiore condizione di inattività e allo scoraggiamento: in Italia il tasso di Neet dei giovani che non cercano lavoro (12,2%) è fra i più alti d'Europa, superato solo dalla Bulgaria (14%) (*figura 4.3*).
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 4.2 – Tasso di Neet (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2000-2012 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



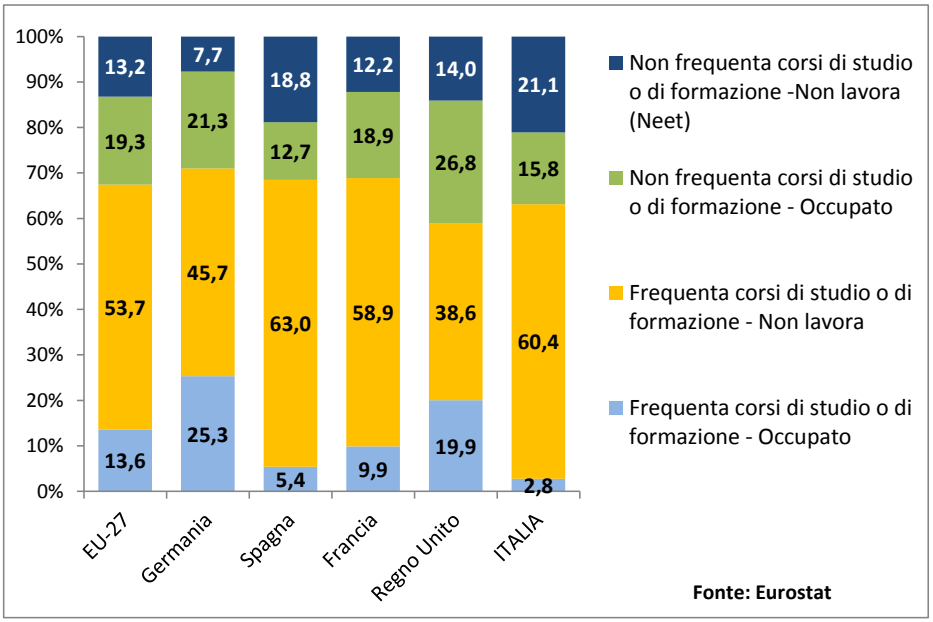
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	13,2	12,8	13,0	13,0	12,8	12,6	11,7	10,9	10,9	12,4	12,8	12,9	13,2
Germania	7,7	7,4	8,4	10,0	10,1	10,9	9,6	8,9	8,4	8,8	8,3	7,5	7,7
Spagna	12,1	12,0	12,6	12,5	12,5	13,0	12,0	12,2	14,4	18,3	18,0	18,5	18,8
Francia	10,2	9,9	10,3	10,0	10,6	10,9	11,0	10,3	10,2	12,4	12,4	12,0	12,2
ITALIA	19,1	18,1	16,8	16,6	16,6	17,0	16,8	16,2	16,6	17,7	19,1	19,8	21,1
Regno Unito	10,9	11,0	11,1	9,0	8,4	8,4	8,5	11,9	12,1	13,3	13,7	14,3	14,0

Figura 4.3 – 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 4.4*).
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 4.4 - 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)

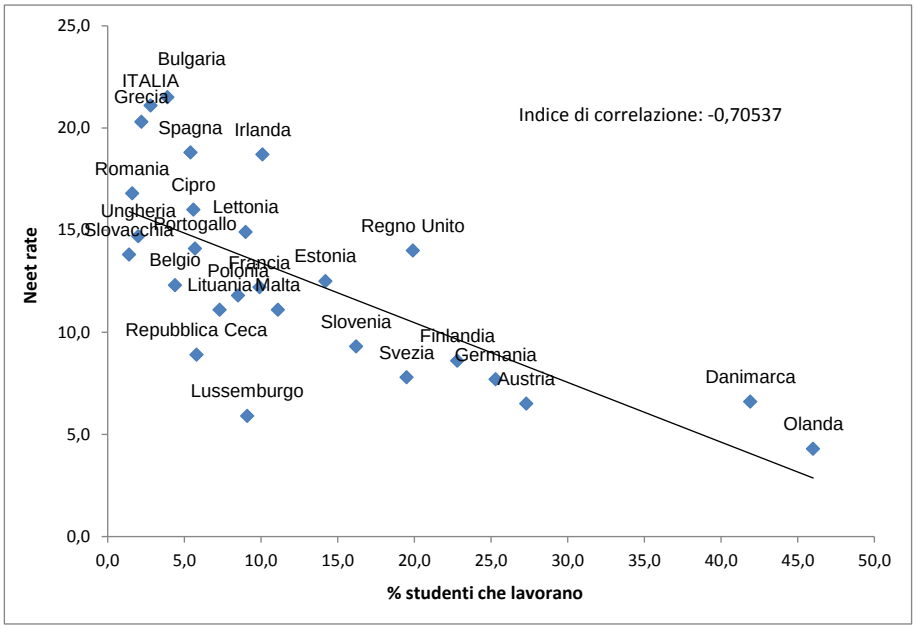


Da queste informazioni, è possibile supporre che una più alta partecipazione degli studenti al mercato del lavoro, soprattutto in percorsi scuola-lavoro come l'apprendistato, anche con mansioni poco qualificate, è un fattore che aumenta le probabilità di trovare lavoro. In poche parole, "*it is better (for career progression) to be working in a low-paid job than to have no job at all*"[32].

Si rileva, infatti, una significativa correlazione negativa fra la variabile degli studenti lavoratori e il *Neet rate* (*figura 4.5*).

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



[32] 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.

4.2 I giovani 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 4.1*).
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 4.6*).
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 4.7*).

Figura 4.6 – Neet (15-24 anni) per ripartizione - Anno 2012 (composizione percentuale)

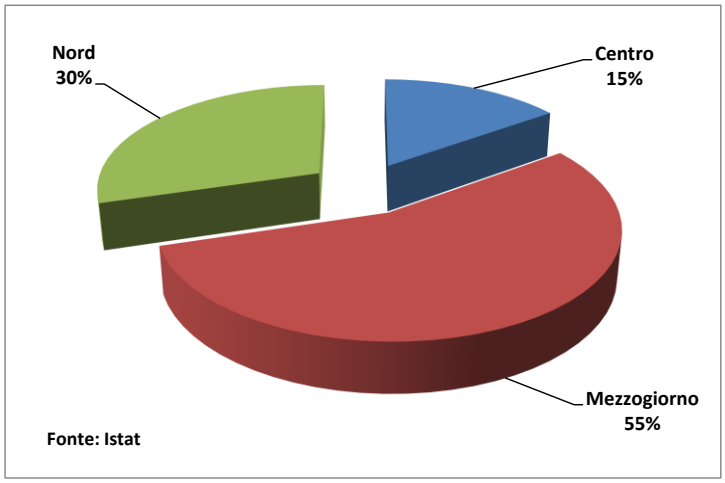


Figura 4.7 – Tasso di Neet (15-24 anni) per regione - Anno 2012 (incidenza percentuale)

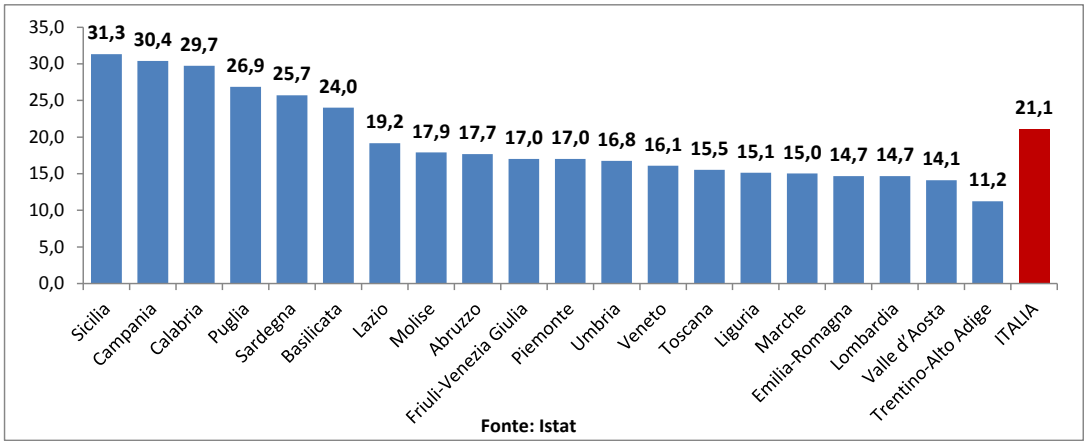


Tavola 4.1 - Neet (15-24 anni) per regione, ripartizione e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

	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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.8 e tavola 4.2*).
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 4.8 – Neet (15-24 anni) per cittadinanza e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)

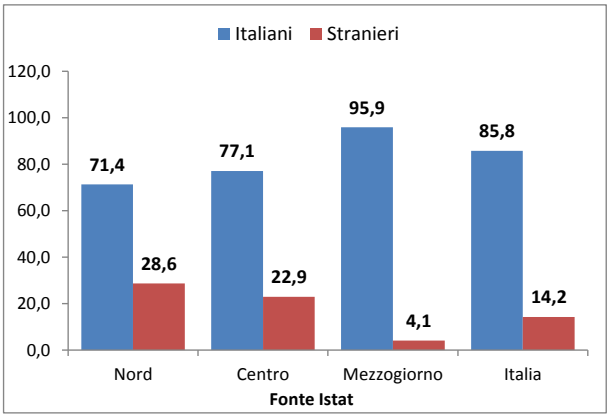


Tavola 4.2 - Neet (15-24 anni) per cittadinanza, sesso e ripartizione – Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

		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
	Femmine	**509.700**	**107.582**	**617.282**	**19,1**	**38,2**	**21,0**	**82,6**	**17,4**	**100,0**
Italia	**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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.9 e tavola 4.3*).
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 4.9 – Neet (15-24 anni) per condizione e ripartizione - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)

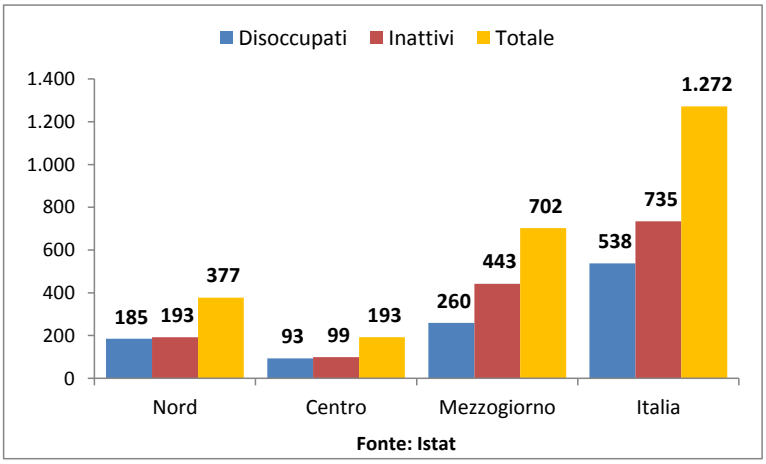


Tavola 4.3 – Neet (15-24 anni) per condizione, ripartizione e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)

		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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.10 e tavola 4.4*).
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 una basso livello d'istruzione riescono con maggiore difficoltà a trovare un lavoro, anche manuale, che non richieda alcuna qualifica.

Figura 4.10 – Neet e occupati (15-24 anni) per titolo di studio e sesso - Anno 2012 (composizione percentuale)

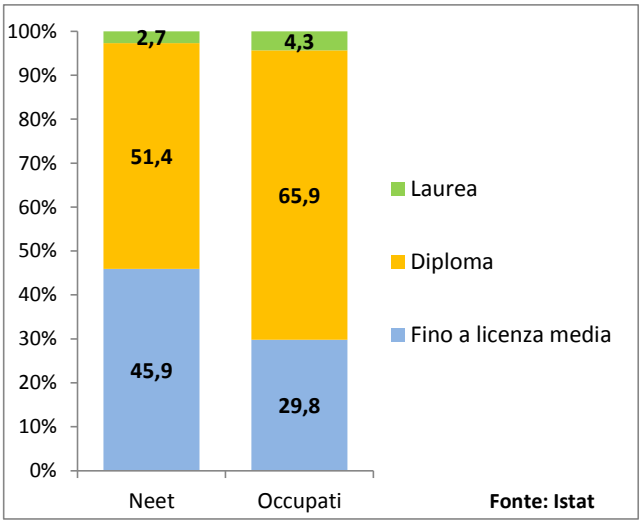


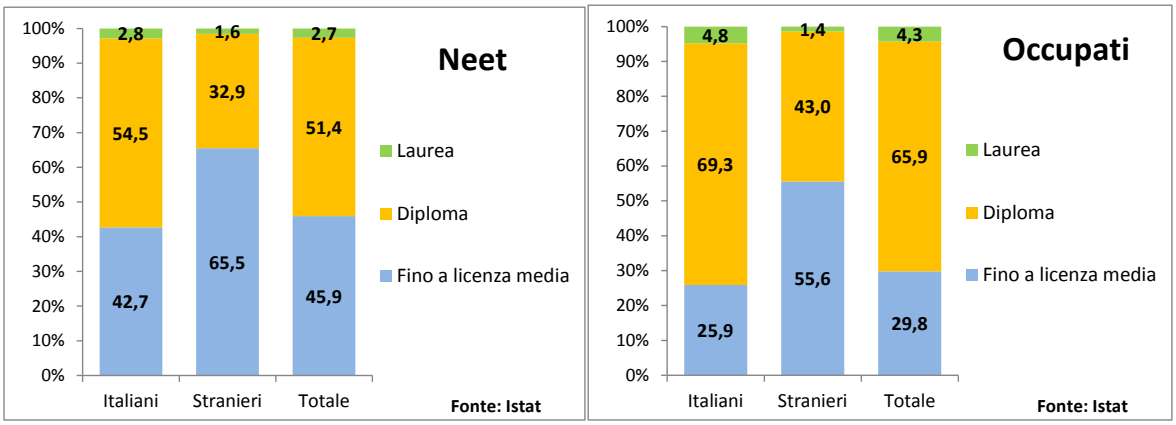
Tavola 4.4 - Neet (15-24 anni) per titolo di studio e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

	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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.11*).

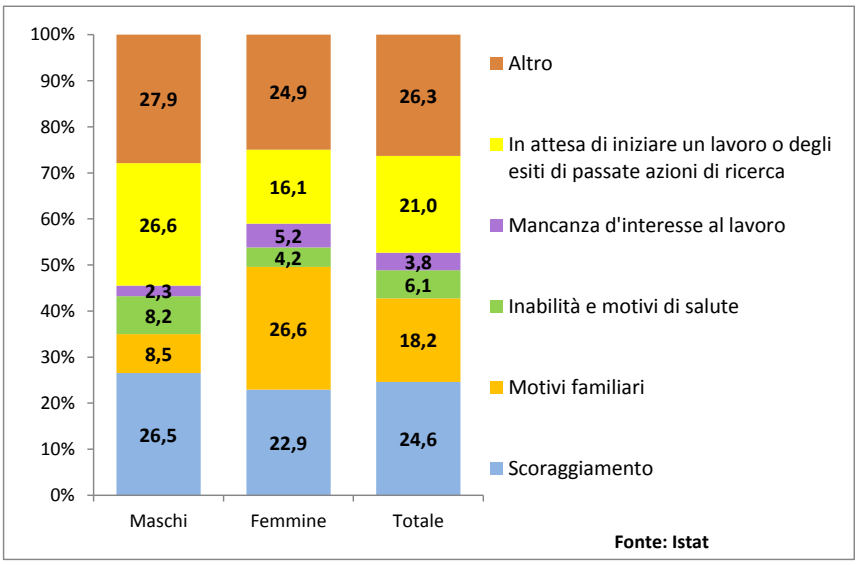
Figura 4.11 – Neet e occupati (15-24 anni) per cittadinanza e titolo di studio - Anno 2012 (composizione percentuale)



4.3 Il bacino potenziale dei giovani 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 recessione[33].
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 4.12*).

Figura 4.12 –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 cari[34].

[33] Cfr. Roberto Cicciomessere, 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.
[34] 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'occasione[35]. 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 regolari[36].

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 4.13 e 4.14; tavola 4.5*).
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 4.13 - Giovani Neet (15-24 anni) per condizione professionale e sesso - Anno 2012 (composizione percentuale)

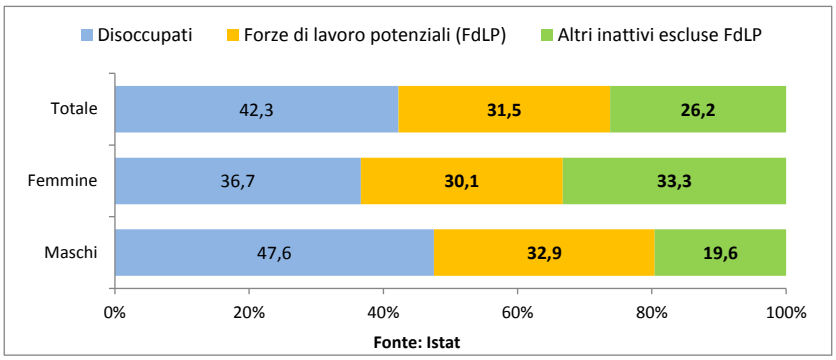
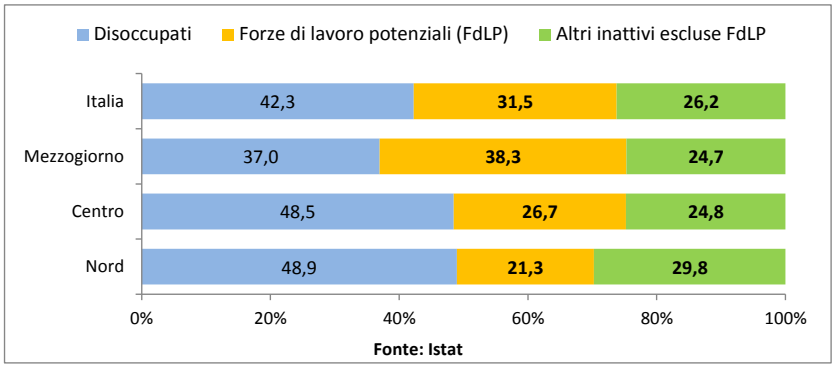


Figura 4.14 - Giovani Neet (15-24 anni) per condizione professionale e ripartizione - Anno 2012 (composizione percentuale)



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

[35] 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.

[36] Cfr. Roberto Cicciomessere 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 4.5 - 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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.6*). Di questi giovani il 56% risiede nelle regioni meridionali, il 15% in quelle del Centro e il 28% in quelle del Nord.

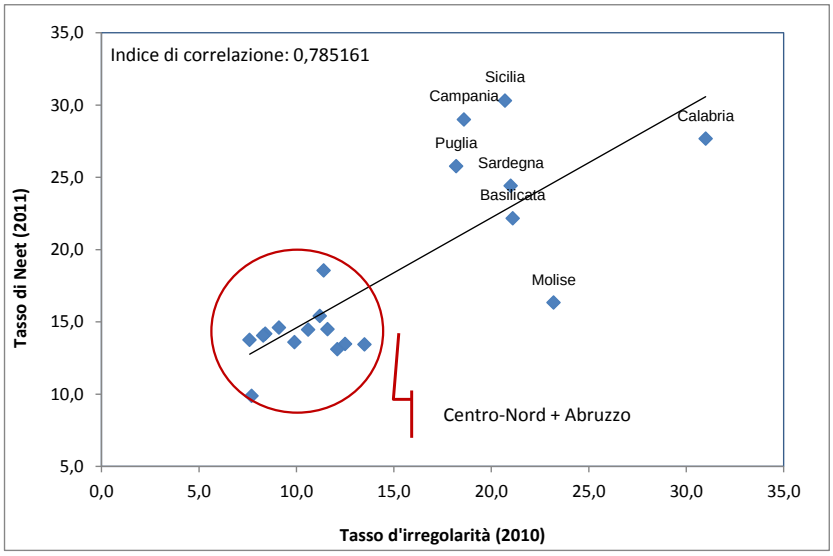
Tavola 4.6 - Neet (15-24 anni) disoccupati e forze di lavoro potenziali per sesso - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)

	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 di Italia Lavoro su microdati Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

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 4.15*).
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 4.15 – Tasso di Neet (15-24 anni - 2011) e tasso d'irregolarità (2010) (valori percentuali)

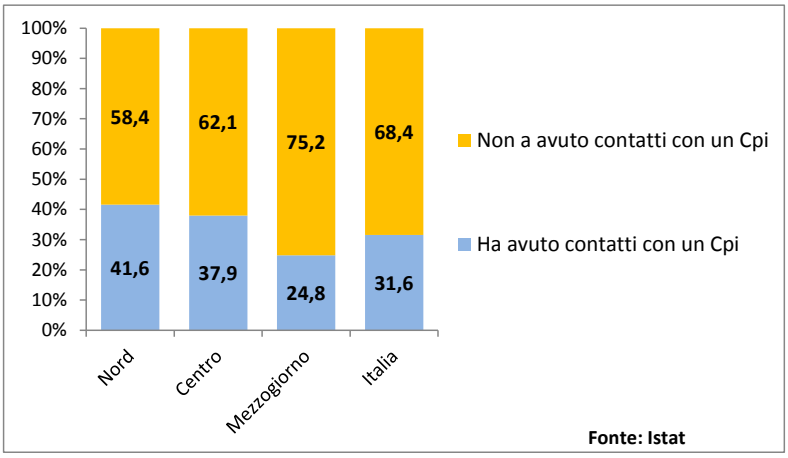


4.4 Le criticità dei servizi per il lavoro

Occorre valutare la capacità dei servizi pubblici e privati per il lavoro di erogare le misure indicate nel programma "garanzia ai giovani" per individuare le criticità da superare.

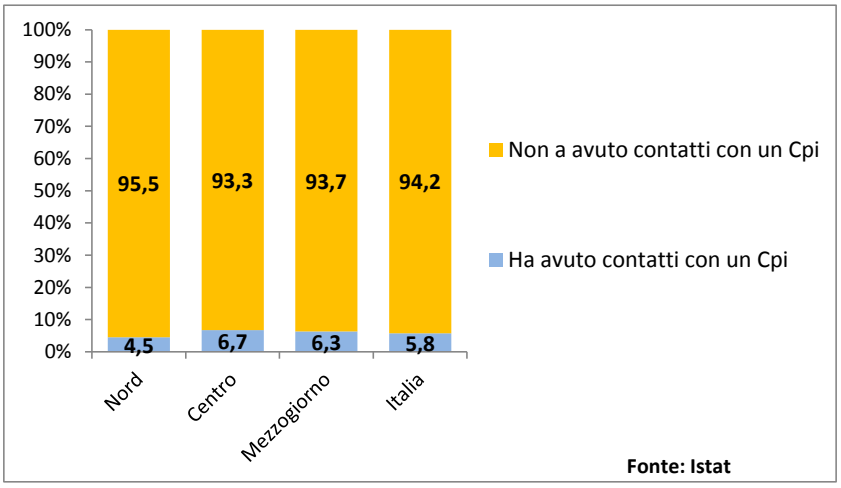
Il 31,6% dei Neet che fanno parte del bacino potenziale dei giovani Neet effettivamente interessati a trovare un lavoro, che è costituito solo dai disoccupati e dalle forze di lavoro potenziali (939 mila unità), ha avuto nel 2012 un contatto con un centro per l'impiego pubblico negli ultimi 7 mesi e il restante 68,4% non lo ha fatto (*figura 4.16*).
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 4.16 – 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 4.17*).
Si tratta della platea dei "veri" inattivi che hanno scarso interesse a trovare un lavoro.

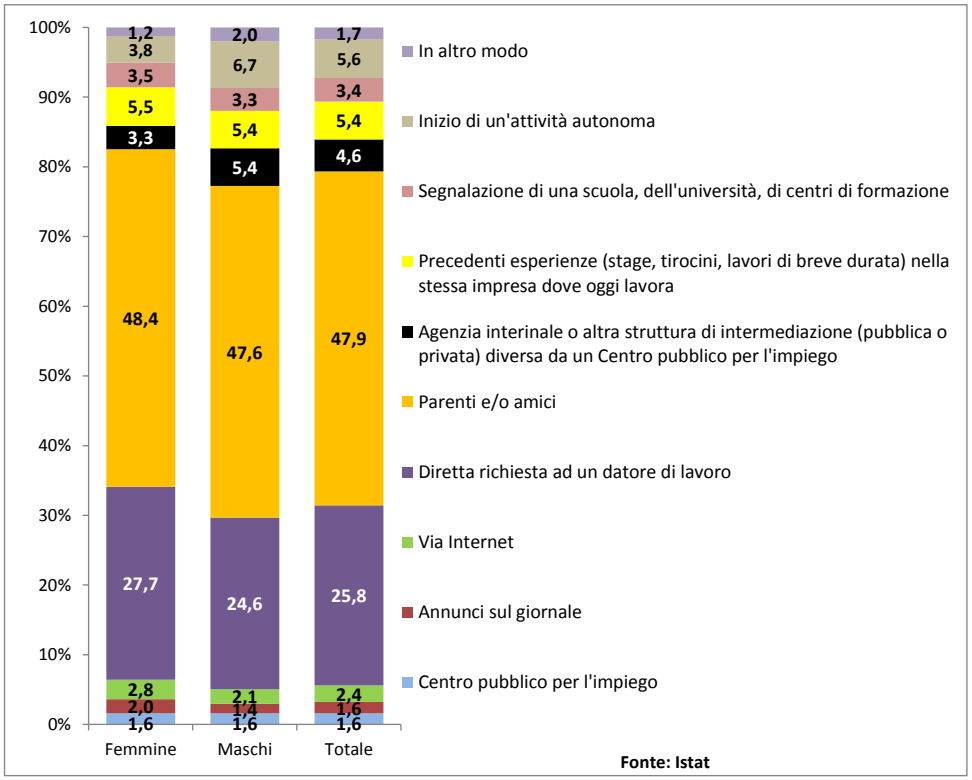
Figura 4.17 – Neet (15-24 anni – altri inattivi escluse FdLP) che hanno avuto o non hanno avuto contatti con un Centro pubblico per l'impiego da meno di 7 mesi per ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



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

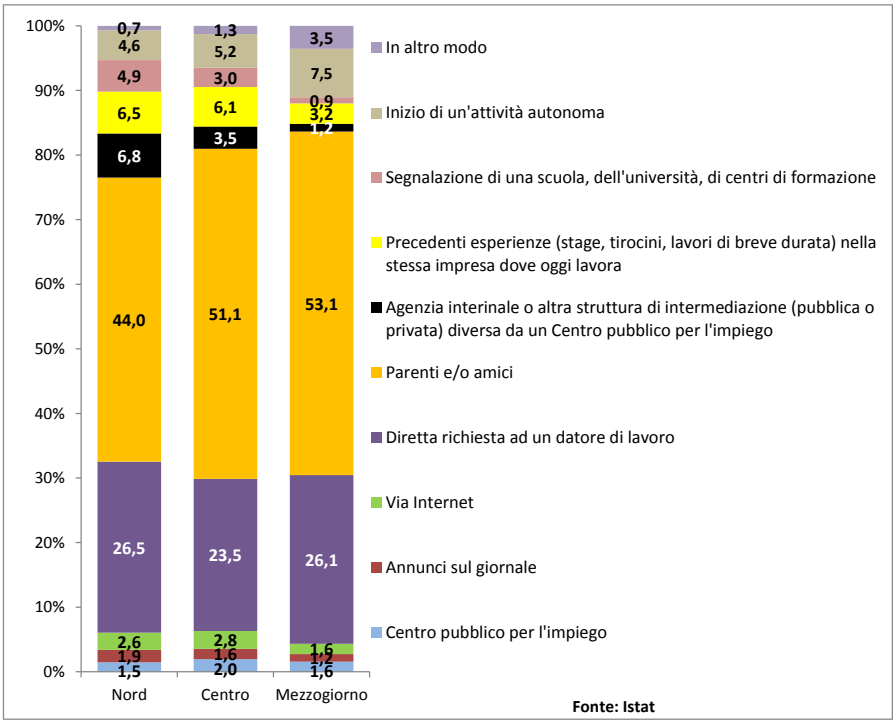
trovato lavoro, l'efficacia dei Centri pubblici per l'impiego nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo l'1,6% dei giovani ha trovato l'attuale lavoro attraverso i Centri pubblici per l'impiego e il 4,6% attraverso le agenzie private per il lavoro (*figura 4.18*).
Se 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 intermediata congiuntamente 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 4.18 – 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 4.19*). 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 4.19 – 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 4.20*).
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 4.21*).
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 4.20 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro i servizi pubblici per l'impiego – Anno 2011 (incidenza percentuale sul totale)

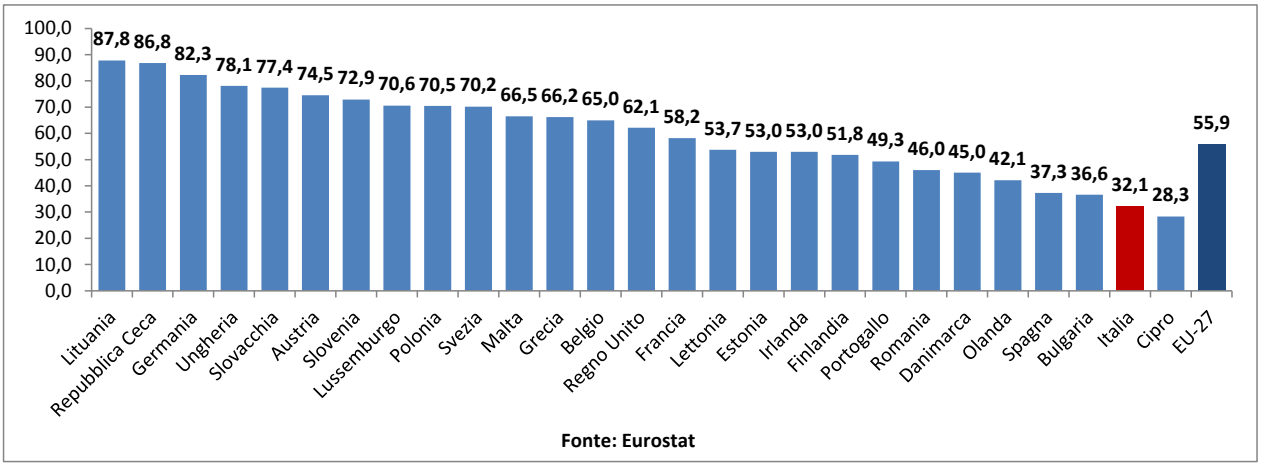
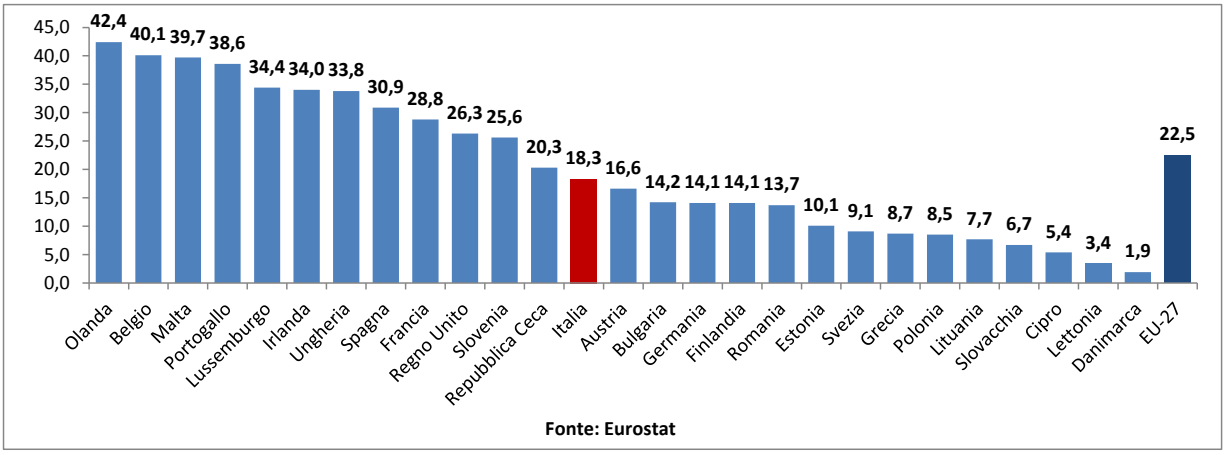


Figura 4.21 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro le agenzie private per l'impiego – Anno 2011 (incidenza percentuale sul totale)

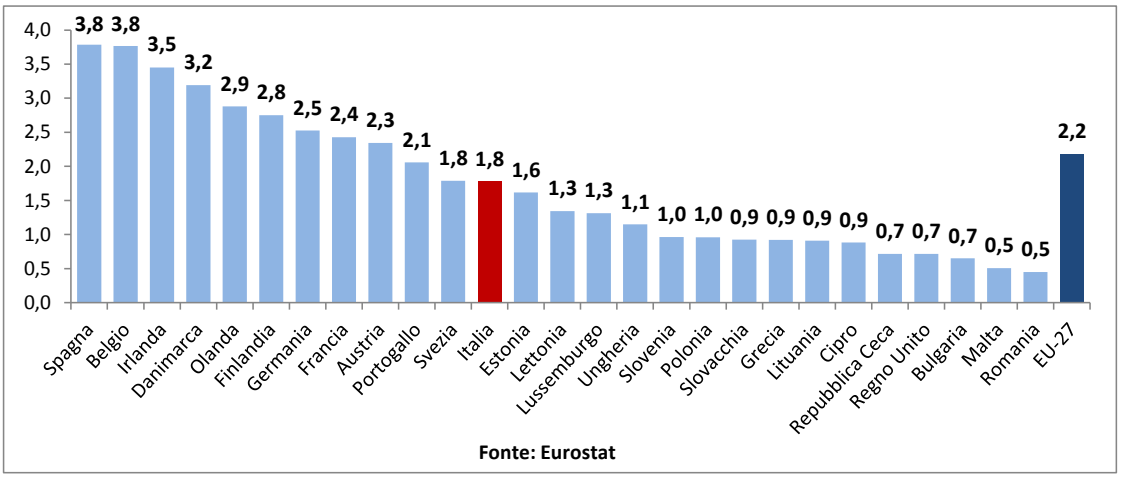


4.5 La spesa per le politiche del lavoro

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 4.22*). 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.

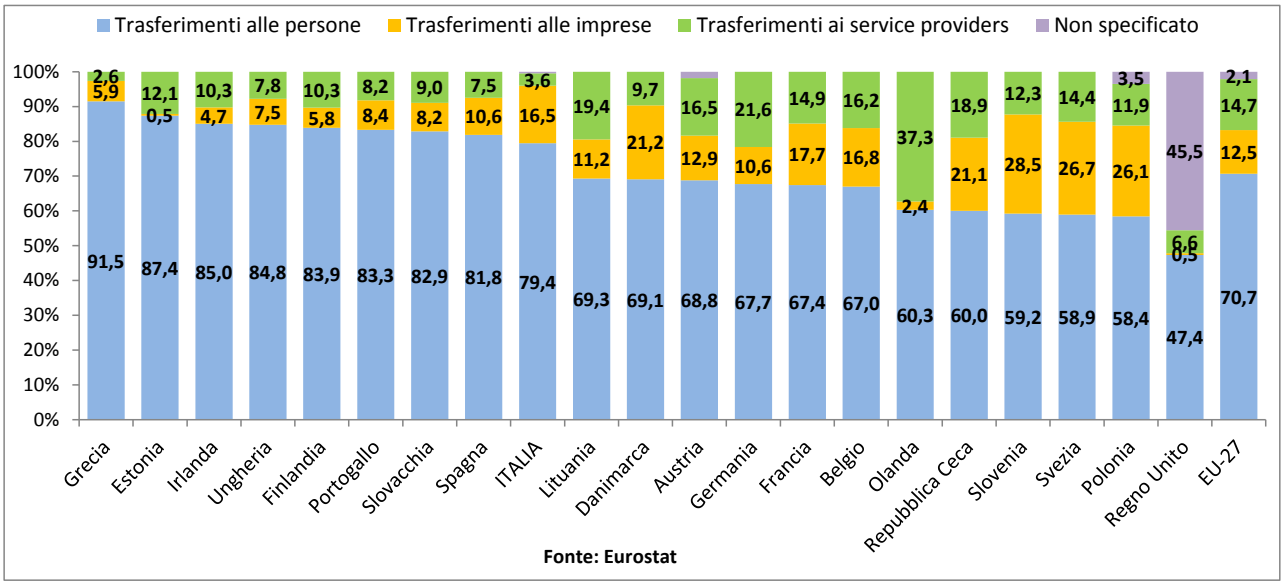
Occorre osservare che spese più elevate per le politiche del lavoro si osservano in Germania (2,5% del PIL, pari a 60 miliardi di euro) e in Francia (2,4% del PIL, pari a 46 miliardi di euro).
È rilevante osservare, ai fini delle considerazioni successive, che la spesa del Regno Unito è molto modesta (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 4.22 – 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* privati[37] e il 2,1% sono spese non classificate (*figura 4.23*).
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 divista 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*: è 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)[38].

Figura 4.23 – Spesa totale per le politiche del lavoro (LMP) nei paesi dell'Unione europea per beneficiario – Anno 2009 (composizione percentuale)

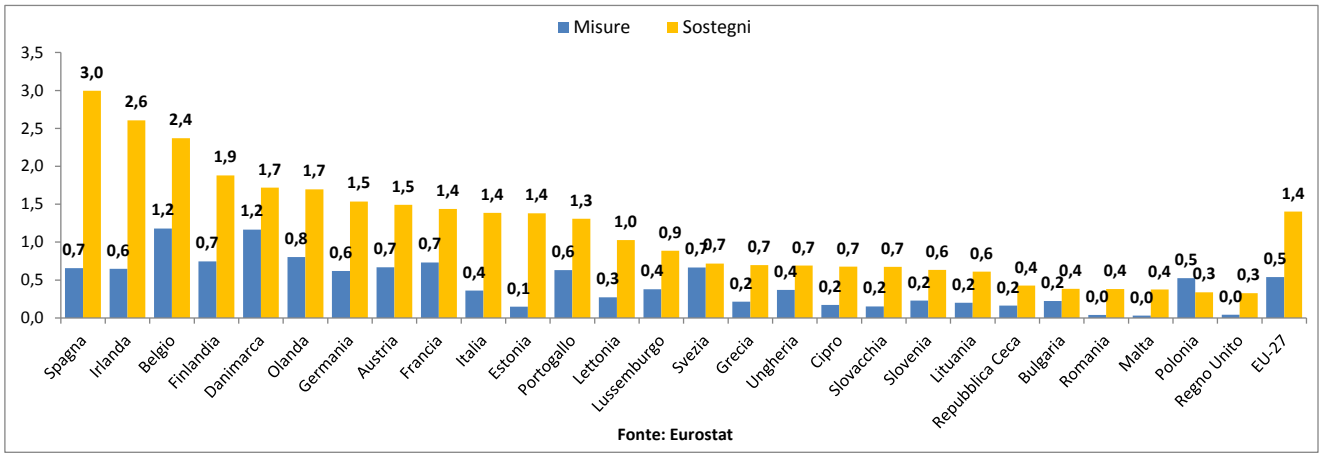


Nel grafico successivo la spesa per le politiche del lavoro, con esclusione di quella per i servizi pubblici per l'impiego (*Labour market services*) è disaggregata tra le due grandi categorie delle misure (le cosiddette "politiche attive") e dei sostegni al reddito (le "politiche passive") (*figura 4.24*).
La spesa media dei paesi dell'Unione europea per i sostegni al reddito è pari all'1,4% del PIL, mentre una 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).

[37] 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.
[38] Eurostat, *Labour market policy – expenditure and participants*, Statistical books, Data 2009, 2011, pp.75-76.

Figura 4.24 – 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 livello[39]), 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 4.7*).
L'Italia spende a favore dei servizi per il lavoro[40] 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 spese 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*)[41].
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 2011[42].
In Germania la *Bundes-agentur für Arbeit* (BA), con 115 mila operatori, è l'agenzia pubblica per l'impiego più grande dell'Unione[43].
Si stima che il personale dei Centri per l'impiego italiani non raggiunga le 10 mila unità[44].
La quota destinata alla spesa per formazione professionale[45] 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'assunzione[46] (8,6% in Italia a fronte del 6,1% della media europea).

---

[39] 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.
[40] 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.*
[41] Department for Work and Pensions (UK), *Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2010-11*, 2011, p. 72.
[42] Luciano Forlani, *Politiche del lavoro e governance nei paesi dell'Unione europea: uno sguardo d'insieme*, nelmerito.it, 2013.
[43] *Ibidem*.
[44] Roberto Cicciomessere e Maurizio Sorcioni, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, GLI STRUMENTI, 2009, p. 18.
[45] 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 sussidiato[47] e la creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale[48] (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 imprese[49].
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 4.7 - 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)

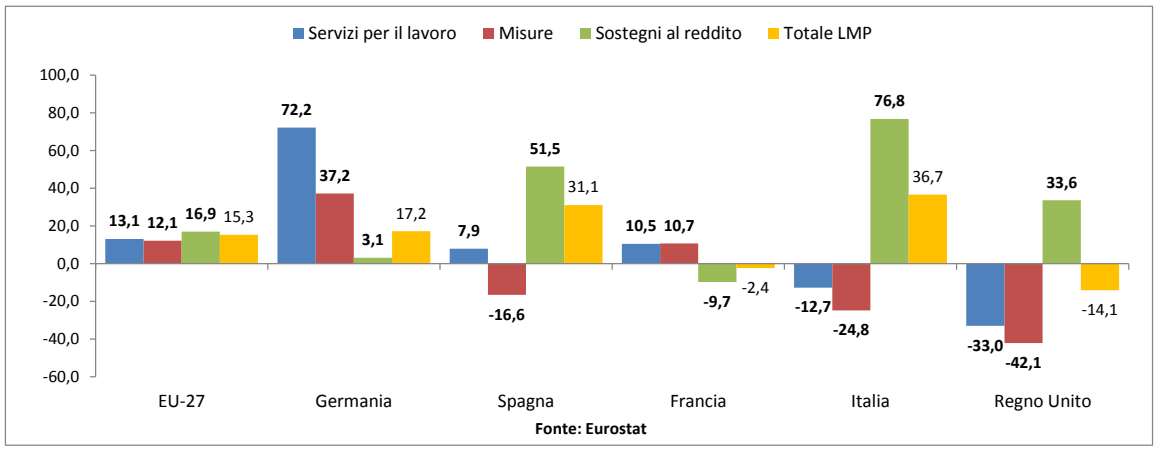
	Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Formazione	Job rotation e job sharing	Incentivi alla assunzione	Lavoro sussidiato e riabilitazione dei disabili	Creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale	Incentivi per lo start-up di imprese	Integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati	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)

[46] 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.
[47] 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.
[48] 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.
[49] 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.

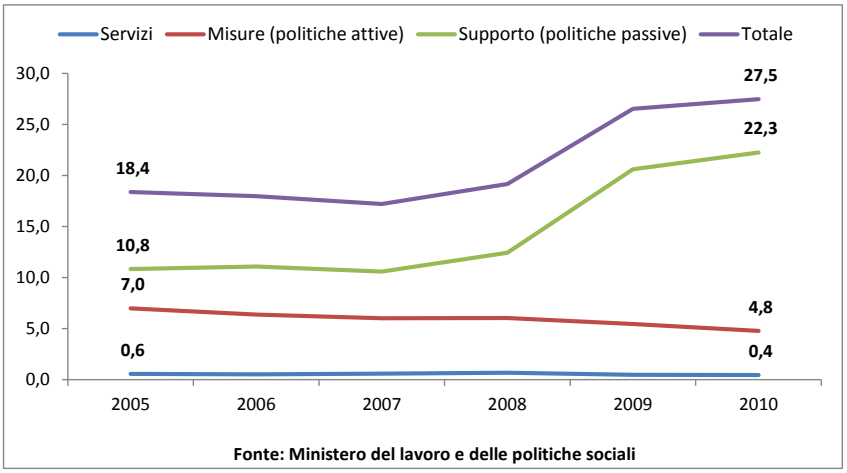
Nella media dell'Unione la spesa per le politiche del lavoro per persona che vuole lavorare è cresciuta dal 2005 al 2009 del 15,3%, con aumenti intorno al 13% per i servizi per il lavoro, al 12% per le misure e al17% per i sostegni al reddito (*figura 4.25*). Anche la Germania ha aumentato la sua spesa 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 4.25 – 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 4.26*).
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 4.26 – Spesa per le politiche del lavoro in Italia per grandi tipologie d'intervento– Anni 2005-2010 (miliardi di euro)



4.6 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 4.8*).
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 a78 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 rispettiva pari a 14 e 18.

Tavola 4.8 – 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"[50], 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 Unito[51].
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 rappresentato, 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.

[50] 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".
[51] 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.

4.7 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 accreditate 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 4.9 e figura 4.27*).
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"[52]. 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 4.9 - 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**

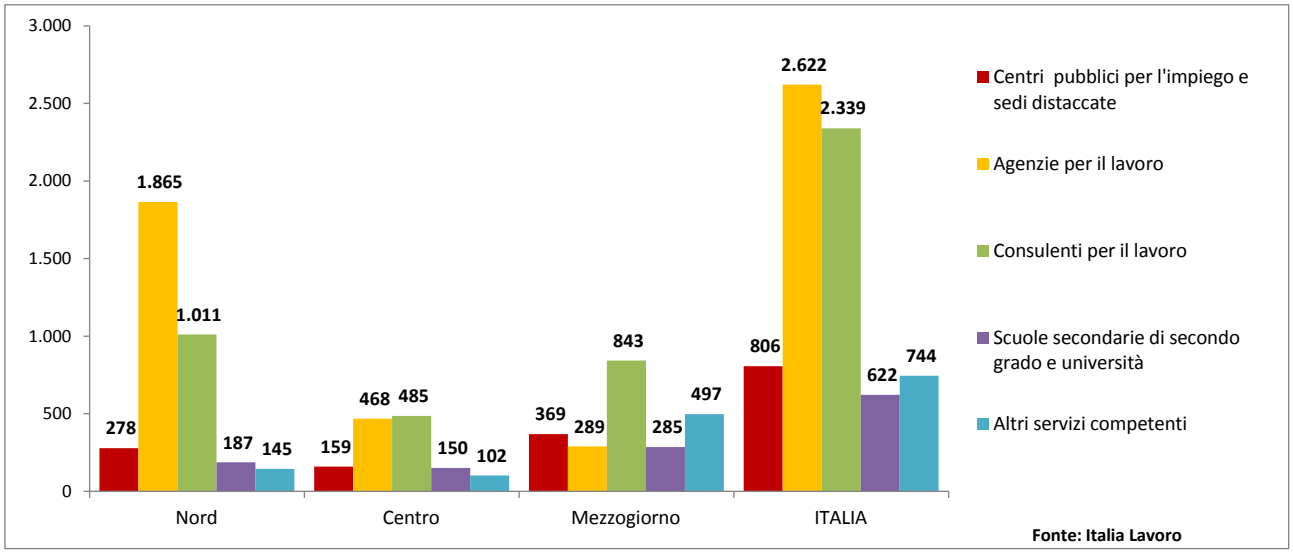
Fonte: Italia Lavoro

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 sostenuta, 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.

[52] Art. 3 del Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

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 leasing[53]), scarse sono le informazioni sull'efficacia dei consulenti per il lavoro.

Figura 4.27 - 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.

4.8 Le azioni per aumentare l'efficacia dei servizi pubblici e privati 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[54] 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 fasi 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*[55]. Insomma, l'efficienza del

[53] International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT), *The agency work industry around the word*, 2012.
[54] Si veda tra gli altri: Ugo Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP, 2009.
[55] 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 stan-

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 Beveridge[56] verso l'interno, riducendo sia il numero di posti vacanti che dei disoccupati[57].

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 distorsioni[58]:

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 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 alto[59].

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 pubblica[60].

---

dard 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.

[56] 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.

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

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

[59] 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.

[60] Cfr. Guglielmo Barone e Gaia Narciso, *L'effetto della criminalità organizzata sui fondi pubblici*, Banca d'Italia,

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.

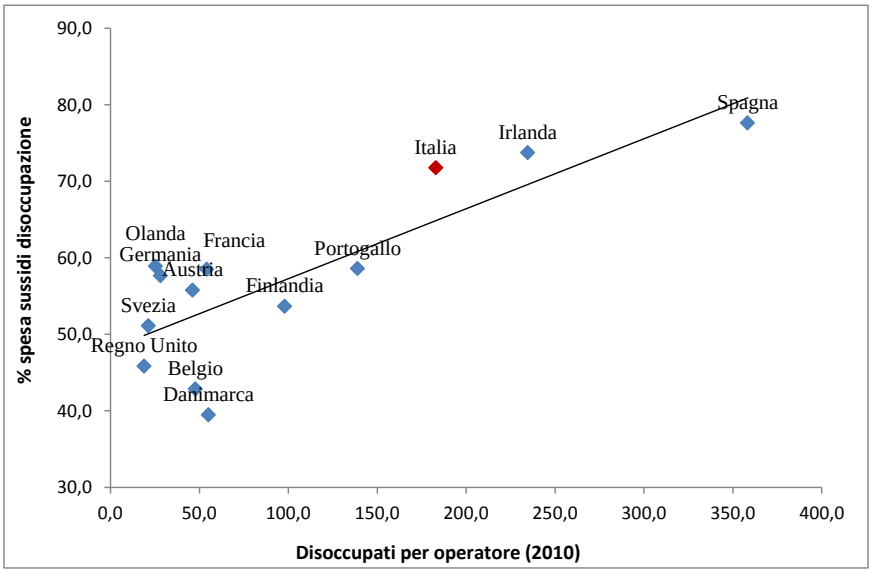
Un altro caso molto attuale nel quale le politiche del lavoro non sono distorsive è quello degli incentivi economici per promuovere e sostenere la mobilità dei lavoratori nel mercato europeo dal momento che sanano un'asimmetria tra regioni e paesi nei quali la ripresa sarà più rapida e quelli in cui, 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 banche 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 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 en-

tro 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).

Occorre tenere presente a questo proposito che l'aumento della spesa per adeguare il personale dei servizi per l'impiego ha una diretta ricaduta positiva sul contenimento delle spese per gli ammortizzatori sociali (i sostegni al reddito ai disoccupati) grazie alla riduzione del tempo di permanenza nello stato di disoccupazione e al contrasto dei comportamenti passivi.
Infatti, nel momento in cui gli operatori possono prendere in carico un numero contenuto di disoccupati, senza che questi ultimi cambino sempre interlocutore, sarà possibile occupare più tempo per erogare interventi personalizzati e continuativi che aiutino il lavoratore a trovare un'occupazione in tempi più brevi, per contrastare comportamenti passivi e opportunistici ed eventualmente per sanzionare legittimamente rifiuti ad accettare congrue offerte di lavoro o di formazione. Tutto ciò si rifletterà nella riduzione della durata dei sussidi di disoccupazione che, in Italia, normalmente vengono nella maggior parte dei casi utilizzati fino alla scadenza di legge e in una conseguente riduzione della spesa per questa voce delle politiche del lavoro che potrà compensare quella per adeguare il numero del personale dei servizi per l'impiego.
Queste osservazioni sono confermate dall'esistenza di una significativa correlazione fra numero di utenti per operatore dei servizi pubblici per l'impiego e quota di spesa per i sussidi di disoccupazione.
Il grafico successivo mostra che maggiore è il numero degli utenti per operatore dei servizi, maggiore è la percentuale della spesa per le politiche del lavoro dedicata alle integrazioni al reddito dei disoccupati (*figura 4.28*). Spagna, Irlanda e Italia, con pochi operatori dei servizi in rapporto agli utenti (rispettivamente 1:358, 1:235 e 1:183) sono i paesi che spendono la maggiore quota per i sussidi di disoccupazione (rispettivamente 77,6%, 73,7% e 71,8%).
Viceversa tutti i paesi del Nord Europa in cui il rapporto tra operatori dei servizi e utenti è inferiore a 50, la percentuale di spesa per le politiche passive è inferiore al 60%, con i valori più bassi nel Regno Unito (45,8%), Belgio (42,9%) e Danimarca (39,5%).
Anche l'Olanda, che esternalizza presso provider privati una parte significativa delle politiche del lavoro, pur mantenendo una struttura pubblica per l'impiego composta da più di 19 mila operatori, riesce a contenere la spesa per i sussidi di disoccupazione al di sotto del 60%. Il personale del servizio pubblico così numeroso se rapportato alla popolazione consente di selezionare i disoccupati che possono essere ricollocati direttamente entro sei mesi e quelli da affidare ai provider privati sulla base dell'individuazione degli interventi più adeguati alle loro caratteristiche e di monitorare e valutare la qualità e l'efficacia degli operatori privati.

Figura 4.28 – Disoccupati per operatore dei servizi pubblici per l'impiego (2010) e spesa per le integrazioni al reddito dei disoccupati (quota della spesa totale per le politiche del lavoro – 2009) in alcuni paesi dell'Unione europea



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 di garanzia 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 in 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'*outplacemet*.
A questo proposito un modello di riferimento è quello olandese, adattato secondo le specifiche caratteristiche italiane in particolare dalle regione Piemonte.
Secondo questo modello, i centri pubblici effettuano i colloqui preliminari per indirizzare i disoccupati ai servizi più efficaci e soprattutto per classificare il loro livello di occupabilità: rimane di competenza dei servizi pubblici i lavoratori che possono essere occupati più facilmente entro sei mesi e vengono affidati ai provider privati i lavoratori che sono più difficilmente collocabili.
Questa operazione di selezione preliminare è essenziale per evitare le distorsioni determinate dall'"effetto scrematura" (*cream-skimming effect*) che si si manifesta quando i privati privilegiano i lavoratori con alte probabilità di occupazione per ottenere maggiori vantaggi economici.
I provider privati sono pagati prevalentemente in base ai risultati occupazionali (assunzioni per almeno 6 mesi) e al livello di occupabilità dei lavoratori prese in carico.
Il modello olandese presuppone che vi sia una forte capacità di indirizzo e di controllo attraverso un sistema efficiente di valutazione e di monitoraggio della qualità dei servizi erogati dai soggetti privati da parte del soggetto pubblico. Infatti, l'Olanda, nonostante esternalizzi gran parte delle politiche del lavoro, ha 19 mila operatori nei propri servizi per l'impiego.

Occorre osservare che già oggi alcune Regioni hanno adottato modelli simili a quello olandese di collaborazione tra servizi pubblici e privati nei quali non si riconoscono le spese per l'orientamento e la formazione, ma solo quelle legate al risultato e cioè all'effettivo collocamento del disoccupato.
La Lombardia ha aggiornato il 14 maggio 2012 il proprio "Quadro regionale degli standard minimi dei servizi al lavoro" e ha definito, inoltre, i costi standard per parte o per l'intera filiera dei servizi per il lavoro, con esclusione della formazione professionale, dei servizi erogati dai soggetti accreditati a favore dei lavoratori sospesi in CIG in deroga o espulsi con l'indennità di mobilità in deroga.
Il sistema della unità di costo standard dei servizi per il lavoro è stato adottato anche dal Piemonte e dal Friuli-Venezia Giulia.
E' particolarmente importante rilevare che la Regione Piemonte ha adottato per un intervento a favore dei lavoratori del settore tessile, dell'ICT e delle lavorazioni meccaniche colpiti dalla crisi schemi di remunerazione del servizio erogato dai soggetti accreditati che tengono conto della quota di disoccupati effettivamente occupati: "il riconoscimento dei costi relativi ai servizi di accompagnamento al lavoro e incontro D/O è condizionato all'esito occupazionale dell'intervento ed è possibile solo per i partecipanti al progetto che, entro 6 mesi dalla data di apertura del PAI, siano stati assunti con uno o più contratti di tipo subordinato (compreso

l'apprendistato) o di somministrazione o determinato per almeno 6 mesi oppure a tempo indeterminato"[61]. Non sono riconosciuti costi anche per gli interventi formativi e propedeutici all'inserimento lavorativo che sono remunerati solo nell'ambito complessivo della remunerazione per risultato. In pratica, a fronte di una remunerazione massima per i servizi erogati pari a 1.050 euro per persona, sono riconosciuti 350 euro per i servizi di accoglienza e orientamento e i restanti 700 euro solo a fronte di un esito occupazionale positivo.

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 reali opportunità di lavoro e non solo misure per aumentare la loro occupabilità.

Infine, il successo del programma *Youth Guarantee* è condizionato dalla disponibilità di una banca dati integrata che fornisca a livello regionale e nazionale tutte le informazioni sulle assunzioni e cessazioni, sui beneficiari degli ammortizzatori sociali, sugli utenti e in particolare sui giovani presi in carico dai servizi, sui disoccupati affidati ai soggetti accreditati e sulle misure erogate ad ogni singolo lavoratore.
La banca dati deve essere accessibile da parte di tutti i servizi competenti.
La banca dati è essenziale non solo a fini statistici, ma per individuare il target, per monitorare l'efficacia delle misure erogate, per valutare la qualità dei servizi erogati dai servizi pubblici e privati e, in via più generale, per consentire a tutti i servizi competenti, di selezionare i candidati in base alle loro caratteristiche descritte nella scheda anagrafico-professionale e degli incentivi all'assunzione di cui sono portatori.

[61] Cfr., Regione Piemonte, *Programma di interventi straordinari a sostegno di imprese e lavoratori dei settori tessile, dell'ITC applicato e delle lavorazioni meccaniche,* Linee Guida per la predisposizione degli avvisi, 2012, p. 8.

Bibliografia

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

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

Borjas George J., *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.

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

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

Cicciomessere Roberto e Sorcioni Maurizio, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, in "Gli strumenti", 2009.

Cicciomessere Roberto, Mondauto Leopoldo, Manieri Marco e Marsala Antonella, *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.

Cicciomessere Roberto, *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.

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* («ET 2020»), GU C 119 del 28.05.09.

Consiglio dell'Unione europea, *Progetto di conclusioni del Consiglio sull'occupabilità dei diplomati e laureati al termine dei percorsi di istruzione e formazione Progetto di conclusioni del Consiglio sull'occupabilità dei diplomati e laureati al termine dei percorsi di istruzione e formazione*, Bruxelles, 30 aprile 2012.

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

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

European Commission, *2012 EU Youth Report*, 2012.

European Commission, Eurostat, *Labour market policy database – Methodology*, Revision of June 2006.

European Commission, *Status of the situation of young people in the European Union***,** Commission Staff Working Document, Brussels, 10.9.2 012.

Eurostat, *Labour market policy – expenditure and participants*, Statistical books, Data 2009, 2011.

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

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

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

Istat, audizione di Emanuele Baldacci e Linda Laura Sabbatini, 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, 27 giugno 2013.

Istat, *Rapporto annuale 2013, La situazione del Paese*, 2013.

Italia Lavoro, *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, 2011

OECD, *Employment Outlook 2013*.

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

Trivellato Ugo, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP, 2009.