Unione europea
Fondo sociale europeo

Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

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

199
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

RAPPORTO DI MONITORAGGIO DEL MERCATO DEL LAVORO 2014

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

199
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN: 1590-0002

L'ISFOL, ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. Sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale. Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni comunitarie. Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi
Direttore Generale: Paola Nicastro

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
Web: www.ISFOL.it

La Collana *I libri del Fondo sociale europeo* raccoglie e valorizza i risultati tecnico-scientifici conseguiti nei Piani di attività ISFOL per la programmazione di Fse 2007-2013 Obiettivo Convergenza PON "Governance e Azioni di sistema" e Obiettivo Competitività regionale e occupazione PON "Azioni di sistema".

Unione europea
Fondo sociale europeo

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE, I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

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

ISFOL

RAPPORTO DI MONITORAGGIO DEL MERCATO DEL LAVORO 2014

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI

Il volume è stato finanziato dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali "Azioni di sistema" (Ob. Convergenza) e Governance e Azioni di sistema (Ob. Competitività regionale e occupazione) Asse Adattabilità, Obiettivo specifico 1.1, progetto "Contributo al monitoraggio dell'occupazione in Italia", in attuazione dei Piani ISFOL di competenza della Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro.

Il volume è a cura di *Guido Baronio*

Sono Autori del volume: *Guido Baronio* (introduzione, capitolo 2 e capitolo 3), *Francesca Bergamante* (capitolo 3), *Tiziana Canal* (capitolo 4), *Massimo De Minicis* (paragrafo 1.3), *Manuel Marocco* (paragrafo 1.2), *Maria Grazia Mereu* (capitolo 5), *Sofia Demetrula Rosati* (paragrafo 1.1)

Testo chiuso: Luglio 2014

Le opinioni espresse in questo volume impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Copyright (C) [2014] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.
(**http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.it**)

ISBN 978-88-543-0182-5

INDICE

Introduzione 7

1. Gli indirizzi europei e gli interventi di riforma del mercato del lavoro in Italia 13
   1.1. Europa 2020 e gli anni della crisi: obiettivi posti e risultati raggiunti 13
      Venti anni di Strategie per l'Occupazione 13
      Primo bilancio di Europa 2020 15
   1.2. Un anno di transizione: verso una nuova riforma del mercato del lavoro 22
   1.3. Il Piano Italiano di attuazione della garanzia giovani 31

2. Il mercato del lavoro italiano durante la crisi 35
   2.1. L'occupazione 35
      Il quadro generale 35
      Gli effetti della contrazione occupazionale sulle diverse componenti della popolazione 37
      Precarietà e occupazione. Gli effetti del mercato duale 49
      La riduzione dell'intensità di lavoro 55
      Le caratteristiche della popolazione e le probabilità di occupazione. Analisi attraverso un modello logit 58
   2.2. Disoccupazione e inattività 62
      Il quadro generale 62
      L'impatto della crisi sulle diverse componenti della popolazione 68
      La partecipazione al mercato del lavoro e le forze lavoro potenziali 75
      Misure alternative per il lavoro sottoutilizzato 83

3. La conoscenza inutilizzata: l'*overeducation* in tempo di crisi 89
      La recente dinamica dell'*overeducation* in Italia 89
      L'andamento dell'overeducation nel confronto europeo 100

4. Mercato del lavoro, competitività e *welfare*. Un'analisi regionale 107
   4.1. Il contesto regionale 108
      La forza lavoro 108

La competitività delle imprese 112
Il welfare locale 116
4.2.Un'analisi multivariata della capacità regionale 119

5. La gestione delle risorse umane in tempo di crisi 127
5.1.Le strategie di contrasto alla crisi 127
5.2.Le Professioni e i fabbisogni 132
5.3.I fabbisogni di conoscenze e di skills dei diversi gruppi professionali 137

Bibliografia 145

Introduzione

Il rapporto di monitoraggio sul mercato del lavoro dell'ISFOL, alla sua quarta edizione, si trova nuovamente a dipingere un quadro di grandi criticità e tensioni.
La nuova fase recessiva, dopo la breve ripresa a cavallo tra 2010 e il 2011, ha agito, se possibile, con ancor più forza rispetto al primo shock economico sviluppatosi nel corso del 2008-2010, innestandosi in una situazione economica che aveva solo in minima parte recuperato lo svantaggio accumulato negli anni precedenti.
Basti pensare che nel 2012 si concentra più della metà della perdita di occupazione registrata dal terzo trimestre 2008 in poi. È come se il nostro Paese avesse fatto un balzo indietro di quasi 10 anni: bisogna risalire, infatti al primo trimestre del 2004 per trovare un volume di occupati paragonabile a quanto registrato negli ultimi tre mesi del 2013.
Per quanto la contrazione occupazionale risulti inferiore a quanto sperimentato da altri Paesi europei, e dell'area mediterranea in particolare, la nostra economia vede peggiorare ulteriormente la propria condizione rispetto alla media dei Paesi dell'Unione, incrementando la distanza, in termini di quota di occupati, rispetto a economie che hanno mostrato una solidità ben maggiore, Germania in primis.
La diminuzione delle ore mediamente lavorate, la riduzione delle ore di straordinario, il ricorso al part time e, soprattutto, il massiccio utilizzo degli ammortizzatori in deroga (e in particolare all'istituto della cassa integrazione guadagni) hanno contribuito ad arginare la caduta dei tassi di occupazione per tutto il periodo della crisi. Ma le strategie di *labour hoarding*, sin qui ampiamente adottate dalle imprese italiane, stanno progressivamente perdendo di efficacia, come dimostrato dall'aumento dei tassi di uscita dall'occupazione. Sempre più persone si trovano senza lavoro perché licenziate, ma anche per mancanza di rinnovo di un contratto temporaneo. Sono soprattutto questi ultimi, i lavoratori precari, ad essere esposti al rischio disoccupazione, anche in ragione di contratti che, stante il perdurante clima di incertezza, si fanno progressivamente più brevi.
Per un lavoratore temporaneo, il rischio trovarsi privo di un'occupazione è di oltre 4 volte più elevato rispetto a un dipendente a tempo determinato. Ma, soprattutto, tale rischio è andato aumentando sensibilmente rispetto agli anni pre-crisi, a fronte di una

sostanziale invarianza per i lavoratori assunti con contratti a tempo indeterminato.
Il rapporto, nel capitolo dedicato agli andamenti del mercato del lavoro italiano, si sofferma a lungo sul peso che il mercato duale ha avuto e sta avendo negli andamenti dei tassi di occupazione, soprattutto sulla componente giovanile della forza lavoro, quella che presenta i più elevati tassi di occupazione temporanea. Al contempo, cresce sensibilmente il peso delle lavoratrici all'interno della forza lavoro e dell'occupazione. Gli effetti della crisi economica hanno parzialmente salvaguardato, soprattutto nella prima fase, i settori che presentavano i tassi di femminilizzazione più elevati, contribuendo così a ridurre l'impatto della contrazione occupazionale sulla componente femminile della popolazione, ma con un aumento consistente di occupazione par time (soprattutto di quello involontario) che, nel 2013, interessava quasi un'occupata su tre. Al contempo, l'aumentato rischio di disoccupazione dei familiari occupati ha spinto molte donne a entrare, o rientrare, nel mercato del lavoro, abbandonando la condizione di inattività, facendo prevalere all'effetto scoraggiamento il cosiddetto effetto del lavoratore aggiunto. La partecipazione attiva al mercato del lavoro delle donne ha proseguito, anche durante il periodo di crisi economica, il suo cammino di crescita iniziato da tempo, per quanto l'ultimo anno presenti preoccupanti segnali di rallentamento. La crescita dei tassi di attività femminili, però, non coinvolge i giovani e i giovani adulti: tra il 2007 e il 2013 la quota di attivi under35 che transita dall'attività all'inattività nell'arco di 12 mesi è aumentata considerevolmente, passando dal 9,4% al 12,6%, mentre quella relativa agli over 35 è rimasta sostanzialmente stabile. Del resto i tassi di disoccupazione relativi alla classe 15-24 e 25-34 anni hanno raggiunto valori fino a qualche anno fa impensabili, anche in ragione di un numero crescente di giovani che non riesce portare a termine il processo di transizione studio-lavoro. Viene così ad aumentare ulteriormente la popolazione dei *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*), ovvero di quella quota di *under*30 privi di occupazione e non inseriti in nessun percorso di istruzione o formativo. Nel 2013 i *NEET* ammontano a 2 milioni e 439mila unità, il 26% della popolazione di quella fascia di età. In Europa, soltanto la Grecia presenta un'incidenza più elevata. Ma soprattutto è una popolazione fortemente sbilanciata verso l'inattività, alimentata da una crescente quota di disoccupati che, non riuscendo a trovare un lavoro in tempi accettabili, esce dalla ricerca attiva e transitano nelle forze lavoro potenziali. Nel presente rapporto si fa più volte riferimento al lavoro potenzialmente utilizzabile o sottoutilizzato: l'aumento della quota di persone che sono potenzialmente disponibili a lavorare ma non intraprendono azioni di ricerca attiva, unitamente alla crescente percentuale di coloro che sono costretti a lavorare meno ore di quelle desiderate, ha portato l'indice sintetico del lavoro inutilizzato nel 2013 su valori di quasi 10 punti percentuali superiori a quelli registrati nel 2007.
Per quanto il protrarsi della crisi economica abbia interessato, anche considerevolmente, la fascia di occupati più istruiti, il vantaggio in termini occupazionali dato da un titolo

di studio elevato è comunque rimasto evidente. Chi ha studiato di più rimane comunque favorito nell'accesso all'occupazione, mostra tempi di ricerca di lavoro più bassi, e presenta un rischio di uscita dalla condizione di occupato inferiore a quello di chi ha raggiunto un livello di istruzione inferiore. La contrazione occupazionale, quindi, sembrerebbe aver in qualche misura agito in forma non neutrale, salvaguardando maggiormente l'occupazione più qualificata. Al contempo, però, è andato aumentando il disallineamento tra il livello di istruzione posseduto e il profilo professionale ricoperto, determinando così un incremento degli occupati *overeducated*. In altre parole, il vantaggio comparato offerto da un livello di istruzione non sembra essere determinato, se non in parte, da una domanda di lavoro che richiede un'occupazione di elevato profilo, quanto piuttosto dalla capacita di spiazzare, su profili occupazionali medio bassi, la forza lavoro con livelli di istruzione inferiori. Il capitolo dedicato all'*overeducation* si sofferma sulla sua dinamica in relazione alla crisi economica attuale, evidenziando come, tra il 2007 a oggi, la riduzione dell'occupazione abbia interessato fondamentalmente le professioni *skilled*, a vantaggio di quelle *unskilled* e, soprattutto, di quelle di livello intermedio. Tale analisi viene condotta, inoltre, in ottica comparativa a livello europeo, mostrando come il nostro Paese, per quando con livelli assoluti non elevati, sia quello che presenti il più elevato tasso di crescita di occupazione sovra-istruita, mentre altre economie mostrano trend opposti. Non solo, quindi, nel nostro Paese la distruzione di occupazione ha interessato in modo particolare le professioni più qualificate, ma ciò ha comportato un aumento nella quota di occupati sovra-istruiti con un'intensità che non ha quasi eguali nelle altre economie europee

In questi anni di crisi, quindi, il mercato del lavoro ha reagito sottoutilizzando la forza lavoro non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi, ridefinendo i confini dell'occupazione italiana lungo direttrici che non sembrano coerenti con l'idea dell'economia della conoscenza delineata nei principi di Europa 2020.

Una più attenta analisi condotta a livello territoriale cerca di ricostruire proprio tali confini, mettendo in relazione indicatori che utilizzino sia variabili in grado di esprimere la competitività regionale, economica e occupazionale, che indicatori di copertura del welfare, osservando gli investimenti compiuti negli ultimi anni in termini di ricerca e sviluppo e considerando gli impegni di spesa di ciascuna regione rispetto ai servizi sociali erogati. Ne emerge un quadro eterogeneo che evidenzia come ovunque sul territorio nazionale sia andata affievolendosi la capacità innovativa del sistema produttivo locale, ma soprattutto quanto l'occupazione e la qualità di quest'ultima presenti evidenti correlazioni con i livelli di competitività locale, intesi in senso lato, rimarcando, ancora una volta, la forte discrasia tra le regioni meridionali e quelle centro settentrionali. In ultima analisi, questo rapporto cerca di descrivere, da più punti di vista, gli effetti sul mercato del lavoro di 7 anni di crisi economica, componendo un quadro

che, per molti aspetti, presenta criticità che nascono al di fuori della crisi congiunturale attuale, e che da questa sono state amplificate. Da un lato, l'aumento della forza lavoro sottoutilizzata è indice di un sistema economico che continua a lavorare su livelli ben al disotto delle proprie potenzialità e delinea, in prospettiva, una lunga fase di riassorbimento della componente della propria forza lavoro sotto-occupata, prima che una, si spera, prossima fase di ripresa consenta di erodere la massa di disoccupati che in questi anni si è andata accumulando.

D'altro canto, la forza con la quale la contrazione occupazionale ha colpito la componente più giovane della popolazione ha portato quest'ultima non solo a registrare tassi di disoccupazione senza precedenti nelle serie storiche ufficiali, ma anche ad allontanare una quota rilevante di giovani dal mercato del lavoro. Ne deriva un invecchiamento sensibile della forza lavoro occupata e il rischio che, col protrarsi della durata dell'inattività, venga disperso il capitale umano accumulato in tanti anni di studio senza che, in non pochi casi, abbia avuto il modo di riscuotere alcun riconoscimento nel mondo lavorativo.

A tali criticità se ne aggiunge, infine, un'altra, non meno preoccupante. Il progressivo posizionamento dell'occupazione su profili meno qualificati, segno di un impoverimento della capacità innovativa del nostro sistema economico, è confermato anche dall'analisi territoriale e da quella condotta sui fabbisogni professionali delle imprese.

Ciò nonostante, l'"Audit sui fabbisogni professionali" dell'ISFOL rileva come una quota non marginale delle imprese italiane abbia approntato delle strategie di tipo innovativo per affrontare la crisi economica e segnali elementi di disagio per un capitale umano non adeguato alle nuove sfide del momento.

In tale contesto la Commissione europea, preoccupata anche per il progressivo allontanamento degli indicatori dagli obbiettivi fissati da Europa 2020, si interroga se tale strategia abbia fino ad ora funzionato, tanto da aprire ad una consultazione pubblica per il riesame della strategia stessa a metà del suo percorso. Come evidenziato nel primo capitolo di questo rapporto, in tale riesame, però, non viene messa in discussione l'idea di fondo che vede nella "crescita intelligente" la principale direttrice lungo la quale promuovere lo sviluppo delle economie europee dei prossimi anni. A tali considerazioni di medio periodo, occorre però affiancare interventi più immediati, che consentano di arginare la contrazione occupazionale degli ultimi anni, e in particolare quella giovanile, attraverso il programma della garanzia giovani, al cui piano di attuazione italiano è dedicato un apposito box paragrafo.

Al contempo si sta ora delineando (dopo i più recenti interventi sul mercato del lavoro, tesi soprattutto a ridurre il costo del lavoro, alla semplificazione nei processi di assunzione e alla maggiore flessibilizzazione dei rapporti di lavoro) un nuovo processo riforma che, per quanto ancora poco definito e in parte in continuità con gli interventi precedenti, sembra

voler intervenire in maniera più incisiva sulla stessa disciplina.
L'insieme di tali fattori, unitamente all'indebolimento della domanda interna, l'aumento delle disuguaglianze, gli effetti del *credit crunch* sulla capacità di investimento delle imprese, le politiche fiscali restrittive, ponne le questioni trattate più su un piano di riforme strutturali che su quello delle politiche di intervento prettamente anticiclico e annunciano, in prospettiva, pesanti incertezze sulla capacità del nostro sistema di sostenere i primi segnali di ripresa che sembrano annunciarsi[1].

[1] I dati sugli avviamenti di rapporti di lavoro segnano, nel secondo trimestre del 2014, un'inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato nei periodi precedenti, con un incremento sia nel totale delle assunzioni, che delle assunzioni con contratto a tempo indeterminato, che fanno registrare la prima variazione positiva da oltre 2 anni (cfr. Isfol 2014)

1. Gli indirizzi europei e gli interventi di riforma del mercato del lavoro in Italia

1.1 Europa 2020 e gli anni della crisi: obiettivi posti e risultati raggiunti

Venti anni di Strategie per l'Occupazione

Per diversi decenni parlare di Unione europea ha significato riferirsi a un profondo processo di convergenza che avrebbe dovuto condurre a una integrazione economica, politica e sociale, in grado di garantire standard di reddito e condizioni di vita tra i più "elevati" al mondo". Tanto che la stessa Worldbank[2] ha definito l'Unione europea come una "macchina da convergenza". Una tale macchina richiede che si configurino degli obiettivi comuni da raggiungere, in particolare in materia di occupazione e livelli di istruzione, in un'ottica di lungo periodo. In questo processo, fatto sostanzialmente di obiettivi e relativi indicatori per misurarne l'andamento (e l'efficacia) nel tempo, si inseriscono le cd. Strategie di cui l'Unione si è dotata a partire dal 1993 e che allo stato attuale vede in Europa 2020 l'ultima tra quelle adottate.

Guardando ai venti anni di "strategie" per il mercato del lavoro dell'Unione, potremmo individuare tre fasi distinte. La prima, che dal punto di vista cronologico va dall'introduzione del libro bianco di Delors del 1993 al lancio della Strategia europea per l'occupazione del 1997, è quella caratterizzata dall'introduzione di processi di riforma volti a incrementare la flessibilizzazione del mercato del lavoro in un più ampio contesto di innovazione dei sistemi di welfare. La seconda, databile dal 1997 al 2007, anni in cui ha dominato il concetto di flexicurity con la sua ambizione a trovare il punto di equilibrio, o meglio di *trade off* tra la flessibilizzazione del mercato del lavoro di stampo neo-liberista e una rete di sicurezza strettamente ancorata al sistema di welfare caratteristico del nostro continente. La terza fase, iniziata alla fine del 2007 e coincisa con

[2] Worldbank "Restoring the lustre of the European economic model" – USA (2012).

l'imponente crisi economica tutt'ora in corso, che vede lo spostamento dell'attenzione della Commissione europea verso la necessità di ottimizzare le competenze dei singoli, lungo tutto l'arco della loro vita lavorativa. Attraverso il concetto di *welfare state* attivo le politiche per l'occupazione vengono così incentrate maggiormente sui processi di transizione tra periodi di occupazione e periodi di formazione, favorendo un alto livello di mobilità nell'ambito del mercato del lavoro, con un accesso flessibile ai sistemi di educazione e formazione[3]. Sotto la spinta di questa evoluzione delle policy, la Commissione ha lanciato quella che, con la Comunicazione del 3 marzo 2010, è stata intitolata Europa 2020[4]. Con Europa 2020 la Strategia per l'occupazione non è più centrata solo sulla crescita dei posti di lavoro come via privilegiata per lo sviluppo del sistema economico europeo ma è rivolta, in maniera molto più mirata rispetto alla SEO, alle strategie di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Si punta sullo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva, con un alto tasso di occupazione in grado di favorire la coesione sociale e territoriale.

Su di un fatto non vi è dubbio, l'attuale scenario di crisi economica sta producendo dei cambiamenti soprattutto rispetto alla richiesta di una manodopera sempre più specializzata, fatto questo che impone all'economia dei Paesi Ue di mettere in atto un maggiore e miglior coordinamento tra le politiche per l'occupazione e quelle per l'istruzione. Argomento, questo, già sposato in pieno dalle politiche di flexicurity le quali si sono fortemente concentrate sull'idea di un mercato del lavoro molto mobile e dove la forza lavoro transita da una tipologia contrattuale ad un'altra, passando attraverso percorsi formativi volti a cogliere le specificità di un domanda di lavoro in continua evoluzione. Sulla base di tali indicazioni di policy il singolo cittadino e/o lavoratore dovrà prendere, sempre più, in considerazione l'ipotesi di affrontare una carriera lavorativa molto mobile e ben oltre il confine nazionale.

Caratterizzati già da forti disparità ancora prima del sopraggiungere della crisi, i Paesi membri dell'Unione hanno visto un ampliarsi delle crescenti divergenze non solo tra le diverse aree geografiche europee, ma all'interno degli Stati stessi, rendendo, di fatto, difficile effettuare una distribuzione tra le tendenze cicliche e quelle strutturali del sistema economico e sociale. Accentuando, così, il rischio che gli effetti della crisi possano inasprirsi, anche a fronte di una lieve tendenza verso la ripresa mostrata dal sistema nel corso del 2013. In effetti l'economia europea è tornata a mostrare un trend positivo nel secondo trimestre del 2013 e ha continuato a recuperare nella seconda parte del-

[3] Concetti questi, alla base di quello che i danesi chiamano mobication (mobility for education) coniando un ennesimo neologismo che ben sintetizza lo spostamento di policy in atto.

[4] Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva – Com 2010 (2020 def.) - Bruxelles 03/03/2010.

l'anno. Anche gli indicatori congiunturali suggeriscono una continua espansione economica nel prossimo trimestre. Tuttavia, i principali fattori per l'avvio di una piena ripresa - debito elevato, frammentazione finanziaria, l'incertezza e una difficile capacità di adattamento – si affievoliscono lentamente e l'economia globale è destinata a crescere a un ritmo moderato.

Guardando al futuro, il PIL dovrebbe aumentare dell'1,5% nella UE e dell'1,2% nell'area dell'euro per quest'anno, prima di accelerare più marcatamente nel 2015 rispettivamente 2,0% e 1,8%[5]. Il rischio più acuto di indebolimento delle prospettive di sviluppo economico è costituito dalla nuova perdita di fiducia che potrebbe verificarsi in caso di stallo delle riforme a livello nazionale o europeo aumentando così le probabilità di una debolezza prolungata della crescita in Europa, con ripercussioni negative sull'attività economica nel periodo considerato dalle previsioni.

La crisi ha avuto tuttavia un'incidenza al tempo stesso immediata e più a lungo termine: l'Europa ha subito perdite in termini di ricchezza e di posti di lavoro, imprese e «know–how» che ne hanno eroso il potenziale di crescita futura. In tal senso è altrettanto importante non perdere di vista quanto sia illusorio e deleterio voler ritornare al «modello» di crescita del precedente decennio. Oltre ai dati sul PIL è anche essenziale esaminare, e talvolta riscoprire, le tendenze e i cambiamenti strutturali che determinano la capacità di ripresa dell'economia europea. Ecco perché è fondamentale capire e stimolare i fattori che guidano il progresso verso la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Primo bilancio di Europa 2020

Nel documento Bilancio della Strategia Europa 2020[6] la Commissione si interroga se tale strategia abbia, fino ad ora, funzionato. A tale scopo ha anche aperto una consultazione pubblica per il riesame della strategia stessa a metà del suo percorso[7]. Nel documento pubblicato nel marzo scorso, si cerca di tracciare un primo bilancio su come l'impianto degli obiettivi[8] dati, abbia contribuito al raggiungimento di quanto proposto.

---

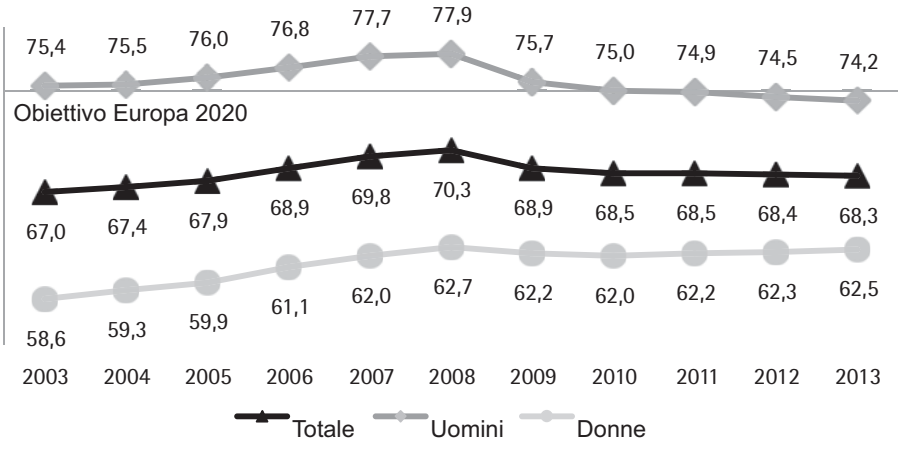
[5] Stime basate sulle previsioni di autunno della Commissione del 2013 per il periodo 2014-2015, ipotizzando una crescita dell'occupazione ai livelli del 2014-2015 e tenendo presente una riduzione dell'1% della popolazione attiva nel corso del decennio.in: Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – COM (2014) 130 final, Bruxelles 03.03.2014.

[7] Consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_it.htm#top

[8] Ricordiamo che gli obiettivi di Europa 2020 sono cinque: 1 - Aumento del tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni almeno al 75%; 2 - Portare gli investimenti combinati pubblici e privati in R&S al 3% del PIL; 3 - Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica; 4 - Ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10% e portare ad almeno il 40% la quota di popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni, che ha completato gli studi superiori; 5 - Ridurre il rischio di povertà ed esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone.

Ai fini dell'indagine, sono due gli obiettivi di cui ci interessa analizzare l'andamento: l'obiettivo n°1 sul raggiungimento della piena occupazione (almeno il 75%) della popolazione attiva compresa tra i 20 e i 64 anni; e l'obiettivo n°4 sull'istruzione, costituito di fatto da due indicatori: quello sulla riduzione dell'abbandono scolastico al di sotto del 10% e quello sul raggiungimento di almeno il 40% della quota di popolazione tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori.
Per quanto riguarda l'obiettivo n°1 vediamo come il tasso di occupazione continui a presentare un trend negativo e si mostri ben distante dal quel 75% richiesto da Europa 2020. Dall'inizio della crisi, infatti, i tassi di occupazione dell'UE-28 sono scesi di quasi 2 punti percentuali, passando dal 70,3% del 2008 al 68,3% del 2013. Andando a vedere la distribuzione percentuale tra la popolazione maschile e quella femminile, notiamo che i tassi di occupazione degli uomini, che nel 2008 erano bel al di sopra dell'obiettivo posto da EU2020 (77.9%), nel 2013 sono diminuiti di quasi 4 punti percentuali (74,2%). Diverso l'andamento dell'occupazione femminile che continua a mostrare un trend (62,7% nel 2008 e 62,5% nel 2013) decisamente inferiore non solo rispetto a quello maschile, ma anche all'obiettivo EU2020, un trend che non è particolarmente variato con l'intervento della crisi (registrando appena un lieve incremento nell'ultimo anno). A questo si aggiunge il fatto che la maggior parte degli Stati membri è lontana dal raggiungere anche quelli che sono gli obiettivi nazionali EU2020 (Figura 1.1) i quali, seppure raggiunti, farebbero salire la percentuale degli occupati al 74%, ovvero appena al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2020.

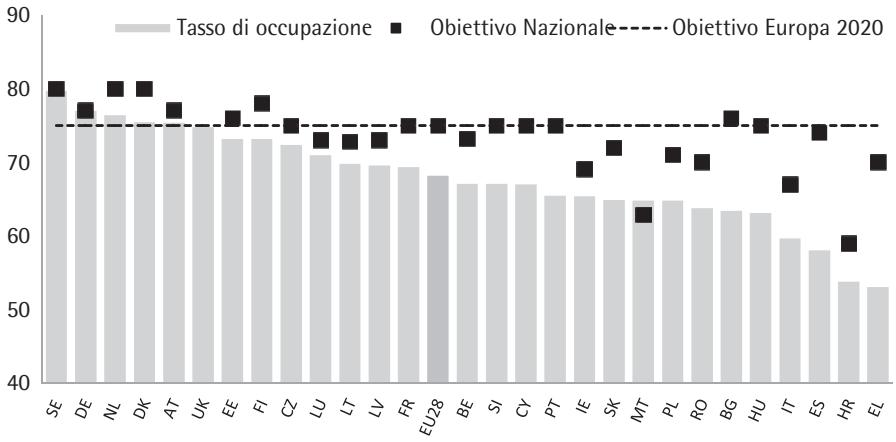
Figura 1.1 **Tasso di occupazione UE 2013 (popolazione 20-64 anni)**



Elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Dall'analisi delle dinamiche dell'occupazione[9] risulta, che il calo del tasso di occupazione è dovuto sia a un incremento dell'indice relativo alle cessazioni dei rapporti di lavoro, sia ad una riduzione dell'indice degli avviamenti al lavoro[10]. Avviamenti al lavoro che, tra il 2008 e il 2012, si sono mostrati particolarmente bassi praticamente in tutti i Paesi Ue ad esclusione di: Danimarca, Cipro e Slovenia. Di fatto per raggiungere l'obiettivo del 75% occorrerà inserire nella vita attiva altri 16 milioni di donne e uomini e non basterà, quindi, occupare l'ampia percentuale di giovani qualificati, ma occorrerà anche sfruttare la forza lavoro potenziale costituita in larga parte da donne, persone più anziane o adulti rimasti finora inattivi, compresi gli immigrati[11].

Figura 1.2 Tassi di occupazione negli Stati membri (popolazione 20-64 anni). Tasso al 2013, obiettivo nazionale e obiettivo Europa 2020



Elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Stando alle previsioni dell'ultima Relazione congiunta sull'occupazione[12] che accompagna l'analisi annuale della crescita per il 2014, nel breve periodo il tasso di occupazione dovrebbe andare incontro a un lieve incremento dovuto essenzialmente alla crescita del PIL. In particolare si prevede che i settori capaci di creare nuova occupazione dovrebbero essere quelli legati all'alta tecnologia, quello dei trasporti, e quello della cd. "ecologizzazione" dell'economia. Rimane, invece, sotto accusa il sistema di incontro tra

[9] Progetto di relazione comune sull'occupazione – COM (2014) 801 final, Bruxelles 13/11/2013
[10] Occorre qui ricordare che. l'indice degli avviamenti al lavoro, è il rapporto tra il numero di persone che iniziano nuove attività lavorative e il numero di persone disoccupate; mentre l'indice delle cessazioni dei rapporti di lavoro è il rapporto tra il numero delle persone che hanno lasciato il proprio lavoro e il numero di persone occupate.
[11] COM (2014) 130 final. Cit
[12] Progetto di relazione comune sull'occupazione – COM (2014) 801 final, Bruxelles 13/11/2013.

domanda e offerta di lavoro, fatto che implica serie sfide alle politiche attive e passive che verranno introdotte dai singoli Stati membri nei prossimi mesi, e al funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego. Stando sempre ai dati della Relazione congiunta sull'occupazione, il potenziale di crescita e la competitività dell'Europa sono minacciati dalla presenza di carenze strutturali nella sua base di competenze: si continua, di fatto, a formare manodopera poco qualificata a fronte di una domanda sempre più trainata da impieghi altamente qualificati. Non a caso, tra le indicazioni di policy fornite agli Stati membri dagli Orientamenti a favore dell'occupazione[13] per conseguire gli obiettivi di Europa 2020, si fa riferimento esplicito al miglioramento dell'offerta di competenze e alla promozione dell'istruzione nell'età adulta. Altre indicazioni di rilievo appaiono quelle rivolte a: introdurre modifiche alla normativa in materia di tutela del lavoro; adottare di misure per aumentare il tasso di occupazione tra i lavoratori anziani; promuovere le misure volte a favorire l'aumento dei tassi di occupazione femminile e la conciliazione della vita professionale con quella privata, migliorando l'offerta di servizi di educazione e di cura per la prima infanzia e riesaminando la normativa sui congedi parentali.

Una particolare attenzione si chiede che venga rivolta alla situazione occupazionale dei giovani, introducendo in maniera rapida ed efficace quanto previsto dal cd. "sistema garanzia giovani". A tal proposito, tenuto conto del deterioramento della situazione occupazionale dei giovani nel mercato del lavoro europeo, tutti gli Stati membri si sono attivati per introdurre misure aggiuntive a quelle previste. Un numero considerevole di Paesi[14] si è adoperato per migliorare la transizione dalla scuola al mondo del lavoro, offrendo tirocini e contratti di apprendistato e rafforzando le istituzioni di riferimento. In effetti quello che rilevano gli studi della Commissione europea[15] è che l'offerta di competenze mostra un netto ritardo rispetto ai cambiamenti nella domanda di lavoro, decisamente orientata verso manodopera sempre più qualificata.

Dal punto di vista delle policy, gli Stati membri sono invitati a concentrarsi sul miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale per tenere conto in maniera più adeguata delle esigenze del mercato del lavoro. In particolare sono tenuti a: attuare quadri delle qualifiche per collegare meglio tra loro l'istruzione generale, l'istruzione e la formazione professionale e l'istruzione superiore e per migliorare la trasparenza delle qualifiche a livello transnazionale; adottare misure per migliorare il sistema d'istruzione primaria e secondaria concentrati sulla qualità dell'insegnamento e dei

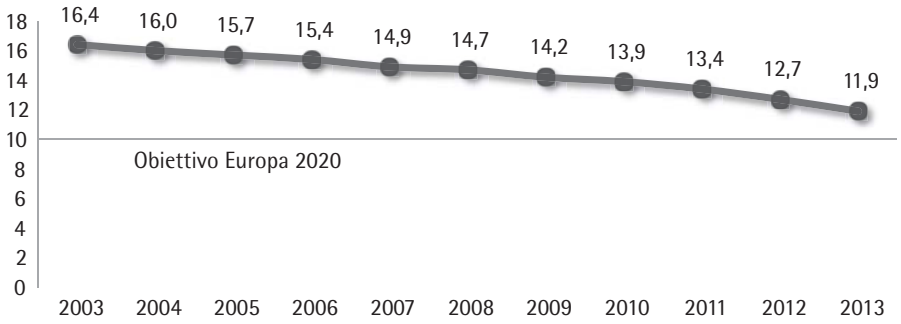
[13] Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2012, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

[14] Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Italia, Portogallo, Romania, Svezia, Regno Unito.

[15] In proposito si veda anche: Future Skills Supply and Demend in Europe, Cedefop 2012.

programmi di studio o sugli abbandoni scolastici. Comunque, non si può non rilevare quanto la qualità dell'offerta di competenze sia già considerevolmente migliorata grazie all'innalzamento dei livelli medi di istruzione, così come possiamo osservare dall'analisi dell'obiettivo n° 4. Obiettivo che mostra quanto entrambi gli indicatori, sia quello sulla riduzione dell'abbandono scolastico al di sotto del 10% che quello sull'aumento al 40% della quota di popolazione che ha completato gli studi superiori, siano raggiungibili entro il 2020. Analizzando nel dettaglio tali indicatori vediamo che, per quanto riguarda quello sulla riduzione dell'abbandono scolastico al di sotto del 10% per gli alunni tra i 18 e i 24 anni, possiamo osservare come questo sia nettamente migliorato già a partire da prima della crisi, passando dal 16,4% del 2003 al 14,7% al 2008, per poi proseguire tale tendenza e raggiungere l'11,9% nel 2013 (Figura 1.3).
Questo risultato positivo in realtà è anch'esso ascrivibile all'intervento della crisi stessa, quando il deciso peggioramento delle condizioni e delle prospettive di lavoro ha spinto, soprattutto i giovani, a rimanere più a lungo nel sistema formativo[16]. Comunque stando alle recenti proiezioni demografiche e al fatto che ci si augura che la ripresa economica e quindi occupazionale, possa arrivare nel breve periodo, non è certo che questo andamento positivo continui a mostrare lo stesso trend. A tal fine gli Stati membri son invitati a proseguire negli sforzi già fatti per il pieno raggiungimento dell'obiettivo entro il 2020.

Figura 1.3 Abbandono prematuro dei corsi scolastici e di formazione nell'UE (studenti 18 - 24 anni)



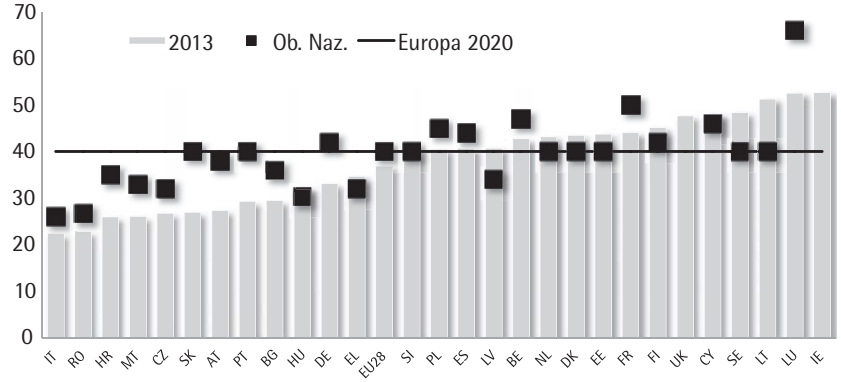
Elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Passando all'analisi dell'indicatore relativo al raggiungimento del 40% della quota di popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori, vediamo che con un tasso del 22,4% nel 2000, del 27,9% nel 2005 e del 36,8% nel

[16] COM (2014) 130 final. Cit

2013, lo scostamento dall'obiettivo Europa 2020 è di appena 3.2 punti percentuali. Quello che occorre osservare, però, è che nel raggiungimento dell'obiettivo generale convergono grosse differenze nazionali, differenze che peraltro si rendono ancora più palesi se si analizzano gli obiettivi nazionali posti (Figura 1.4), obiettivi che rispecchiano il diverso grado di ambizione degli Stati passando dal 60% dell'Irlanda al 26% dell'Italia. Quanto ai progressi realizzati nell'ultimo decennio, si distinguono quattro gruppi di Paesi: alcuni Stati membri, segnatamente Bulgaria, Grecia, Croazia, Austria, Italia, Repubblica Ceca e Romania, registrano un basso tasso di istruzione terziaria e lenti progressi dal 2000; altri Paesi invece, pur partendo da scarsi risultati, registrano notevoli progressi dal 2000 (si pensi in particolare al Portogallo e all'Ungheria); tra i Paesi che vantano i più alti tassi di istruzione terziaria, Finlandia, Belgio e Spagna registrano scarsi progressi, mentre in Lussemburgo, Lituania, Irlanda e Svezia i progressi sono considerevoli.

Figura 1.4 Tasso di istruzione terziaria negli Stati membri (30-34 anni che ha completato un ciclo di istruzione terziaria - livelli ISCED 5 e 6). Tasso al 2013, obiettivo nazionale e obiettivo Europa 2020



Elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Dal punto di vista dell'efficacia che gli obiettivi di Europa 2020 riescono ad ottenere, nel già citato documento: Bilancio della Strategia Europa 2020[17], si individuano una serie di limitazioni "intrinseche", prime fra tutte il fatto che tali obiettivi non sono "politicamente vincolanti".

A differenza del Patto di stabilità e crescita, o ancora della nuova procedura per gli squilibri macroeconomici, i cui valori o parametri di riferimento rientrano in un quadro giuridicamente vincolante, con possibili sanzioni, gli obiettivi della strategia Europa

[17] Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – COM (2014) 130 final, Bruxelles 03.03.2014.

2020 rimangono essenzialmente strategici, tranne due eccezioni importanti: gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e sull'uso delle fonti di energia rinnovabili, che rientrano in un quadro giuridicamente vincolante in ambito UE e per i quali sono stabiliti i valori da raggiungere entro il 2020 a livello nazionale. La natura politica di questi obiettivi riflette il ruolo centrale che i governi nazionali sono chiamati ad assumere nel quadro della strategia, secondo il principio di sussidiarietà.
Altro grande limite è dato dal fatto che, gli Stati membri hanno chiesto che gli obiettivi dell'Unione fossero tradotti in obiettivi nazionali, al fine di poter delineare degli scenari di policy più aderenti alle singole realtà degli Stati stessi. In effetti la disposizione di un set di obiettivi e indicatori a livello nazionale permette, comunque, di porre a confronto i risultati raggiunti, anche se la loro pubblicizzazione e il livello di ambizione varia da un Paese all'altro. Gli obiettivi nazionali spesso, però, non sono sufficientemente ambiziosi da far raggiungere, cumulativamente, gli obiettivi posti a livello dell'UE.
Si può, comunque, rilevare come gli obiettivi generali svolgono una funzione rilevante per monitorare le raccomandazioni specifiche per Paese, e discutere le priorità di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014–2020.
L'analisi esposta in questa sede giudica, comunque, disomogenea l'esperienza acquisita con gli obiettivi e le iniziative faro della strategia Europa 2020[18]. L'UE sta per raggiungere o è vicina al raggiungimento degli obiettivi in materia di istruzione, clima e energia, mentre è ancora lontana da quelli su occupazione, ricerca e sviluppo e riduzione della povertà.
Un ambito nel quale la strategia Europa 2020 sembra aver prodotto risultati più soddisfacenti è quello del semestre europeo. Gli obiettivi di EU2020 sono parte centrale della discussione del semestre indirizzando le analisi su cui si basano ogni anno le raccomandazioni specifiche. Questi indicano la direzione e contribuiscono a facilitare i progressi verso un programma di riforme e ammodernamenti comune, ma l'approccio che modula gli orientamenti in funzione del singolo Stato membro e dell'evoluzione della situazione, se da una parte facilita le scelte dei policy maker all'interno di ciascuno Stato membro, questo non sembra conciliarsi con la necessità di affrontare la contingenza della crisi economica che richiede una maggiore conciliazione tra le emergenze del breve periodo con quelle di lungo termine.
Le raccomandazioni specifiche per Paese si concentrano per loro natura su determinati ambiti selezionati e suggeriscono misure concrete da adottare nell'anno successivo, dando chiaramente per scontato che non è possibile risolvere tutto allo stesso tempo.

[18] Ricordiamo che le iniziative faro dell'Ue, sono sei: 1 - Youth on the Move; 2 - L'unione dell'innovazione; 3 - Un'agenda europea del digitale; 4 – Una politica industriale per l'era della globalizzazione; 5 – Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; 6 – piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale.

Le misure proposte, però, dovrebbero rientrare anche in una visione di lungo termine, come fattore essenziale per una crescita economica più solida e di più ampio respiro. Man mano che l'Europa emerge dalla crisi, le priorità dovrebbero poter essere individuate sempre meno in funzione dell'emergenza. La sfida nei prossimi anni consiste, quindi, nel rafforzare l'infrastruttura istituzionale e amministrativa su cui si basa il semestre europeo, assicurando che rimanga un processo mirato e di natura politica (e non burocratica).
La Commissione giudica che i tempi sono maturi per procedere, entro il 2014, a un riesame del semestre europeo in concomitanza con la revisione della strategia Europa 2020.

1.2 Un anno di transizione: verso una nuova riforma del mercato del lavoro

Il biennio 2013-2014, dal punto di vista dell'evoluzione della disciplina in materia di mercato del lavoro, può essere analizzato prendendo in esame due diverse fasi. L'iniziativa legislativa dall'Esecutivo Letta – di cui non si è potuto dar conto nel rapporto dello scorso anno – e l'avvio di un ulteriore e ambizioso processo di riforma, contenuto nel cd. *Jobs Act* del nuovo Governo Renzi.
Per una ricostruzione della prima fase può essere utile la lettura del documento "Le politiche del lavoro e le politiche sociali del Governo Letta" presentato nel febbraio del 2014[19]. Secondo tale documento, le misure del periodo sono racchiuse in due atti legislativi principali: il cd. Decreto Letta (d.l. n. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013) e la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013). Nel documento governativo si afferma che con quest'ultimo atto si è inteso rispondere all'emergenza occupazionale, intervenendo sugli ammortizzatori sociali, in particolare rifinanziando quelli in deroga[20]. In realtà, in questa materia – soprattutto – si era già prima disposto, con un altro atto[21], un intervento di modifica dei criteri di concessione degli stessi, con l'intento di *preparare il terreno* rispetto al regime dettato dalla Riforma Fornero; quest'ultima, infatti, pur concedendo il rifinanziamento della deroga fino al 2016, comunque prevede il suo superamento nel periodo successivo. In particolare è stata disposta l'emanazione di un decreto per disciplinare: termini di presentazione, causali di concessione, limiti di durata (e reiterazione) delle prestazioni e, infine, tipologie di datori di lavoro e lavoratori be-

[19] http://www.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/comunicati/Documents/Governo%20Letta_con_firma.pdf
[20] In particolare il d.l. n. 63/2013 (art. 21) ha innalzato l'autorizzazione di spesa per il 2014 di 121,5 milioni e poi la citata legge di stabilità previsto ulteriori 600 milioni.
[21] Articolo 4, co. 2, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2013, n. 85.

neficiari. Tale decreto, proprio per la sua annunciata esaustività, si configura come una sorta di *stabilizzzazione* normativa della deroga, seppure, tra le righe, si legge con una certa evidenza, una *ratio legis* finalizzata al superamento di questa esperienza[22].
L'intervento sulla deroga va letto insieme a quello sui Fondi di solidarietà bilaterale[23], i quali, in prospettiva, dovrebbero riequilibrare il sistema degli ammortizzatori sociali nei settori non "coperti" dal regime ordinario e quindi superare, auspicalmente, la necessità di *rincorrere le emergenze* attraverso interventi derogatori. In questo ambito la Legge di stabilità 2014 ha, innanzi tutto, disposto la cancellazione del termine (31 ottobre 2013) entro il quale i fondi bilaterali dovevano essere costituiti, sicché ora essi possono essere istituiti in ogni momento. A questa disposizione fanno da *pendant* quelle di incentivazione alla istituzione dei fondi da parte della contrattazione collettiva: da una parte, si è stabilito che, qualora le parti sociali addivengano all'accordo per l'istituzione di un fondo in settore prima coperto da quello cd. residuale (cioè previsto dalla Legge in caso di inerzia delle parti sociali), i datori di lavoro non siano più soggetti alla disciplina dello stesso fondo residuale (e alla relativa contribuzione); d'altra si era disposta, la sospensione – fino al marzo 2014 – della contribuzione al fondo residuale (ora pari al 0,50%), ove fossero in atto procedure finalizzate alla costituzione autonoma dello stesso fondi bilaterale.
L'intervento di contrasto alla crisi peraltro non si è fermato dal lato delle politiche passive, appena ricostruito, ma, è stato puntellato anche dal lato di quelle attive, seppure in misura meno *impegnativa*. In primo luogo, dal lato dell'investimento in termini di *staff*, si è perlomeno accordata alle province la facoltà di prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa per garantire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego. In secondo luogo, è stato istituito un fondo proprio per il reinserimento dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali, anche in deroga, ma anche di quanti si trovano in stato di disoccupazione, con una dotazione di 15 milioni per il 2014 e 20 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio successivo. Il Fondo, il cui regolamento attuativo, tuttavia, ancora non risulta emanato, avrebbe dovuto essere finalizzato a "potenziare le politiche attive del lavoro", legittimando anche la sperimentazione, a livello regionale, di misure innovative[24]. Su questo stesso fronte, sempre il d.l. n. 76 ha buttato le basi per consentire l'attuazione del programma comunitario della Garanzia Giovani, allo scopo istituendo una

[22] Nel corso della stesura del presente rapporto è stato approvato il decreto n. 83473/2014. A titolo esemplificativo della ratio di maggior rigore della nuova disciplina, si noti che ora i requisiti di elegibilità della Cassa integrazione guadagni in deroga impongono, dal lato del lavoratore, un'anzianità di servizio di almeno 12 mesi (prima erano sufficienti 90 giorni) e, dal lato della azienda, la natura di impresa (prima erano ammessi indistintamente tutti i datori di lavoro).
[23] CFR Isfol, Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012
[24] Il riferimento è al cd. contratto di ricollocazione su cui vedi (Ichino, 2014).

apposita "Struttura di missione". Il programma comunitario, che prevede l'offerta di un *new start* (sotto forma di orientamento, formazione, lavoro, misura di inserimento al lavoro, incentivo all'autoimpiego) in favore dei soggetti *under* 25 (eventualmente fino a 29), non costituisce una novità rispetto a quanto da tempo previsto dalla Strategia Europea per l'Occupazione, ma la consistenza del finanziamento (un miliardo e 513 milioni di euro) e la durezza dell'impatto della crisi su questa platea di soggetti, determina che la sua attuazione costituisca una vera e propria sfida per il sistema che ne è deputato alla attuazione, il sistema misto dei servizi al lavoro. Su questo piano va rilevato che in effetti la Struttura di missione è stata istituita e ha iniziato ad operare dal luglio 2013 e ha presentato il "Piano italiano per la Garanzia Giovani" alla Commissione europea a dicembre dello stesso anno[25] e la sua gestione avverrà, stante il coinvolgendo di una pluralità di livelli istituzionali, attraverso un Programma Operativo Nazionale (PON) (si veda paragrafo 1.3).

Secondo il documento governativo ricordato all'inizio, l'altra azione intrapresa era finalizzato creare nuova occupazione, agendo su tre fronti: incentivando le assunzioni di alcuni *target*, riducendo il costo del lavoro e aumentando la flessibilità in entrata.

Quanto al primo fronte, il d.l. n. 76/2013 ha, tra l'altro, previsto un incentivo economico (un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali e nel limite massimo mensile di euro 650) per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, privi d'impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale. In questo caso l'incentivo spetta per 18 mesi, mentre in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine, che interessi i medesimi soggetti, l'incentivo spetta per 12 mesi. A questo incentivo, rimarca il documento governativo, se ne aggiungono altri[26], che hanno comportato un investimento complessivo di quasi 1,2 miliardi di euro.

Un altro fronte su cui si è agito, è stato l'abbassamento del costo del lavoro (attraverso la riduzione della contribuzione Inail), realizzato però con la Legge di stabilità[27]. Allo

---

[25] Consultabile al http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01_08_2014%20%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf

[26] Tra questi, si ricorda, l'attivazione incentivo (riduzione contributiva del 50% della contribuzione) previsto dalla l. n. 92/2012, per l'assunzione di donne di qualunque età, prive di impiego da almeno 24 mesi ovvero prive di impiego da almeno 6 mesi e residenti nel Mezzogiorno) e di ultracinquan-tenni (disoccupati da 12 mesi); l'aumento da 2 a 22 milioni del fondo per l'assunzione dei disabili e l'eliminazione dei limiti alle assunzioni di disabili nella PA; il rifinanziamento della legge per l'imprenditoria giovanile e dei progetti non-profit promossi da giovani e da persone di categorie svantaggiate e molto svantaggiate per l'inclusione sociale e la valorizzazione di beni pubblici, con particolare riferimento ai beni confiscati ai sensi della normativa antimafia, da realizzarsi nelle regioni del Mezzogiorno; il finanziamento di borse di tirocinio lavorativo per giovani nel Mezzogiorno e nelle amministrazioni centrali dello Stato.

[27] La Legge di Stabilità ha previsto tale riduzione nel limite complessivo di un importo pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2014, 1.100 milioni di euro per l'anno 2015 e 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.

stesso modo è stata prevista una riduzione del costo del lavoro connessa con la stabilizzazione del contratto a termine, del quale si parlerà anche più avanti. Diversamente da quanto era previsto dalla Riforma Fornero che, introducendo per questi contratti un contributo previdenziale addizionale (vedi rapporto dello scorso anno), aveva disposto la restituzione parziale di detto contributo in caso di trasformazione in contratti a tempo indeterminato, il d.l. n. 76/2013 ne ha stabilito l'integrale restituzione, al fine di incentivarne la stabilizzazione.

Come anticipato l'ultimo fronte è stato l'intervento sulla flessibilità in entrata e in particolare sul contratto a termine e su quello di apprendistato. Come si ricorderà rispetto alla prima tipologia contrattuale – a differenza di quanto accaduto per il lavoro parasubordinato e il lavoro accessorio – la riforma Fornero non aveva compiuto una scelta univoca, vale a dire di freno alla possibilità di farvi ricorso. L'intervento del 2012 ha infatti cercato di realizzare un equilibrio tra allentamento della disciplina causale di giustificazione del ricorso alla stessa tipologia contrattuale e innalzamento del relativo costo introducendo il contributo addizionale già ricordato[28].

L'allentamento della disciplina di apposizione del termine è stata invece garantita attraverso modifiche al regime di causalità. Si ricorda, infatti, che, nel 2012, la Riforma Fornero ha introdotto la possibilità di concludere contratti a termine (anche nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione) senza causale di durata non superiore a 12 mesi. La stipula del primo contratto di lavoro (inizialmente unico, non prorogabile e non frazionabile), per lo svolgimento di qualsiasi mansione, non richiedeva più l'indicazione delle ragioni giustificatrici (tecniche, produttive, organizzativo sostitutive) all'apposizione di un termine alla durata. La stessa Legge prevedeva che l'acausalità potesse essere introdotta, alternativamente, dai contratti collettivi: infatti questi ultimi potevano escludere la necessità di giustificare l'apposizione del termine, se le assunzioni a tempo (o le missioni) fossero avvenute nell'ambito di un processo organizzativo determinato da particolari ragioni individuate dalla legge e nel limite del 6 % del totale della forza lavoro dell'unità produttiva.

Proprio su quest'ultima disciplina nel 2013, quindi, è intervenuto il Decreto Letta allentando ulteriormente il regime di a-causalità; questo, da una parte, ha ammesso la proroga e la possibilità di frazionare il contratto a-causale, seppure nel limite di 12

[28] Originariamente la riforma era anche intervenuta sui casi di reiterazione impropria della forma contrattuale da parte delle stesse parti del contratto (vedi rapporto dello scorso anno), imponendo un allungamento degli intervalli di tempo che, in caso di riassunzione, devono intercorrere tra un contratto a termine e l'altro. Peraltro, prima il cd. Decreto Sviluppo (d.l. n. 83/2012) ha consentito l'abbreviazione di questi intervalli legali, valorizzando a tal fine il ruolo del contratto collettivo, e poi, proprio il Governo Letta (con il d.l. n. 76/2013), ha ripristinato gli intervalli previsti dalla disciplina previgente. Allo stato, pena la conversione a tempo indeterminato del secondo contratto, è disposto un intervallo di 10 giorni tra la scadenza del contratto e la successiva riassunzione qualora si tratti il primo contratto di durata fino a sei mesi, e di venti giorni ove il primo contratto sia di durata superiore ai sei mesi.

mesi e, dall'altra, ha anche attribuito alla contrattazione collettiva un vasto potere di regolazione della acausalità, prevedendo che la necessità di individuare ragioni giustificatrici potesse essere superata "in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali". Peraltro, come si scriverà più avanti, sulla stessa disciplina è intervenuto anche l'esecutivo Renzi.

L'apprendistato era stato qualificato dalla Riforma del 2012 la "modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro". Contribuiva, in primo luogo, a questo scopo l'intervento limitativo su specifiche tipologie che, per la comunanza di taluni elementi, potevano *spiazzarlo* (abrogazione contratto di inserimento al lavoro e intervento restrittivo rispetto ai tirocini formativi e di orientamento) e, in secondo luogo, il rafforzamento della sua funzione formativa, nonché di canale di ingresso stabile nel mercato del lavoro. Ciò è stato garantito dalla previsione di un limite alla facoltà di assunzione di nuovi apprendisti. Questa facoltà è stata infatti condizionata alla conferma in servizio di una aliquota minima degli apprendisti assunti in precedenza (in linea generale, le imprese con almeno 10 dipendenti dovevano aver confermato, nei 36 mesi precedenti, almeno il 30% degli apprendisti per effettuare nuove assunzioni con la stessa tipologia contrattuale). Tale previsione era rafforzata da un'apposita sanzione: gli apprendisti assunti in violazione dei predetti limiti numerici erano infatti considerati assunti a tempo indeterminato *ex tunc* (vale a dire fin dalla costituzione del rapporto).

Con il Decreto Letta è stata introdotta una ulteriore e diversa finalità, con cui si è cercato di *fluidificare* l'utilizzo di tale tipologia. Sono state introdotte semplificazioni degli adempimenti dei datori di lavoro in particolare concernenti il contratto di apprendistato professionalizzante (obbligatorietà del piano formativo individuale esclusivamente per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche; semplificazione della registrazione della formazione e della qualifica professionale eventualmente acquisita; possibilità per le imprese multi localizzate di far riferimento alla disciplina della regione ove l'impresa ha la propria sede legale), semplificazioni poi confermate, come previsto dallo stesso d.l. n. 76/2013, dalle linee guida sull'apprendistato professionalizzante approvate il 20 febbraio 2013 in Conferenza Stato Regioni.

Molti degli spunti presenti nelle misure fin qui, sinteticamente, ricostruite sono stati ripresi, e ampliati, dal *Jobs Act* dell'Esecutivo Renzi[29]. Va subito detto che, se si considera

[29] Tale comunanza di intenti è abbastanza evidente se si confronta il Disegno di legge delega ora in discussione (vedi infra), con i contenuti del documento denominato "Impegno Italia":
(http://www.ilpost.it/2014/02/12/impegno-italia/), presentato dal Governo Letta il 12 febbraio 2014 e contenete i punti principali del patto di coalizione che, in estremis, il Primo Ministero proponeva ai partiti della maggioranza al fine del rilanciare l'azione dell'Esecutivo.

solo la legislazione fin qui varata, è più che evidente una forte continuità nella politica del diritto con il precedente Esecutivo, entrambi i Governi, come si vedrà, si sono infatti concentrati su misure di rilassamento della disciplina di utilizzo di alcuni strumenti di flessibilità in entrata. Tutto ciò con l'esplicita finalità di stimolare una domanda di lavoro, mai come negli ultimi anni, così poco dinamica.

Fatta tale premessa, va comunque detto che, in realtà, il processo riformatore avviato dall'Esecutivo ora in carica si muove in due *step* successivi. Il primo si è già realizzato mediante l'approvazione di un decreto legge (il d.l. n. 34/2014) volto, nelle intenzioni dell'Esecutivo appena insediato, ad aumentare il tasso di occupazione, soprattutto mediante un reiterato intervento sulle medesime tipologie contrattuali, appena modificate dal Governo Letta, ovverosia, contratto a termine ed apprendistato. Il secondo *step*, invece, è in fase di concreta *posa in opera* mentre si scrive e si è concretizzato con la presentazione nell'aprile 2014 di un corposo Disegno di Legge Delega presso il Senato della Repubblica[30].

Muovendosi dall'analisi del primo *step*, il d.l. n. 34 (convertito dalla l. 78/2014), ha riagito sul contratto a termine. Il decreto ha, in primo luogo, restituito alla Legge il ruolo di principale regolatore della materia (come detto il Decreto Letta, di fatto, conteneva una sorta di clausola in bianco in favore della contrattazione collettiva) e ha consentito di stipulare contratti a termine a-causali di durata non superiore a 36 mesi, estendendo di ben due anni il limite temporale prima previsto. In tale arco temporale sono considerate anche eventuali proroghe e frazionamenti, nel limite massimo di cinque volte nello stesso arco temporale. Per controbilanciare tale apertura, è stato fissato un contingentamento legale del numero complessivo di rapporti di lavoro a-causali, i quali non possono eccedere il limite del 20% dell'organico complessivo (per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto a termine). Anche sull'apprendistato si è agito, ma in maniera meno destrutturante, nel solco degli interventi del 2013 sopra ricordati, anche in ragione di un'assenza di segnali di discontinuità rispetto al ricorso sempre più marginale dei datori di lavoro a tale tipologia contrattuale . Il d.l. n. 34/2014 ha ulteriormente snellito l'obbligo del datore di lavoro relativo alla redazione del piano formativo individuale (esso ora può essere redatto anche in forma sintetica all'interno del contratto di lavoro e definito in base a moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali), e ha fissato termini più certi circa l'offerta formativa pubblica (la Regione deve provvedere a comunicare al datore di lavoro, entro 45 giorni dalla comunicazione dell'instaurazione

[30] Atto senato n. 1428, contenente "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro":
(http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44250.htm).

del rapporto, le modalità di svolgimento di tale offerta, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste). Infine è stato mitigato l'onere introdotto nel 2012, probabilmente ritenendo che esso potesse disincentivare i datori di lavoro alla stipula del contratto (la percentuale è stata ridotta al 20% ed è stata inoltre limitata alle sole aziende con un organico complessivo maggiore di 50 dipendenti).

L'altro *step* è rappresentato da un testo legislativo che, allo stato, non è stato ancora approvato e che, comunque, prevede l'attribuzione di numerose deleghe al Governo, sicché si potrà dar conto dello stesso nel dettaglio solo al momento della emanazione dei relativi decreti di attuazione.

A ogni buon conto va detto che si tratta certamente di un intervento di vasta portata che, peraltro, insiste sulle stesse materie già oggetto di riforma nel 2012, essendo infatti rivolto a: realizzare un riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali; procedere alla riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive; completare il processo di semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro; realizzare un riordino delle tipologie contrattuali vigenti; intervenire sulle misure di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. In altre parole, così come la Riforma Fornero, le materie prese in considerazione continuano a corrispondere, in larga misura, alle tre componenti politiche fondamentali della *flexicurity* europea: ammortizzatori sociali, politiche attive e flessibilità contrattuale.

Con tutte le cautele indotte dal fatto che si tratta di un percorso di intervento legislativo appena iniziato, è possibile tentare di sintetizzare i principi e criteri di delega ora in discussione.

In materia di ammortizzatori sociali, il Disegno di legge delega non solo annuncia l'intervento su entrambi i pilastri fondamentali dell'attuale regime, tutele in costanza di rapporto e in caso di disoccupazione, ma prevede anche l'istituzione – eventuale – di una misura di ultima istanza, il che sicuramente rappresenterebbe una novità rispetto al passato.

Quanto alle prime (ovverosia la Cassa integrazione), alcuni principi e criteri direttivi appaiono diretti a realizzare una razionalizzazione anche i termini di costi, sia limitando la loro concessione (esclusione della CIGS in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa; concessione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro), sia prevedendo maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici. Le maggiori disponibilità finanziarie così realizzate andranno orientate – secondo un altro criterio di delega – alla "riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo", ma anche – eventualmente – alla "revisione dei limiti di durata" della Cassa.

Con riguardo agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria tre sono i principali interventi previsti: la rimodulazione dell'ASpI introdotta dalla Riforma del 2012 (vedi il Rapporto dello scorso anno), unificando i trattamenti ora vigenti (ASpI e

Mini-ASpI), rendendo più stringente il legame tra durata "storia contributiva pregressa" dei beneficiari; l'ampliamento – sperimentale – del campo di applicazione della nuova ASpI ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e, infine, l'eventuale introduzione, dopo la fruizione della stessa ASpI, di una prestazione limitata ai disoccupati involontari, che presentino ridotti valori dell'ISEE.
Rimane presente, così come nella Riforma Fornero, l'indicazione a favore di meccanismi di condizionalità e di coinvolgimento dei beneficiari delle prestazioni nelle politiche attive del lavoro. Tuttavia, mentre per la terza delle prestazioni considerate (quella di ultima istanza) ci si limita a prevedere "obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti" (in maniera non dissimilare da quanto già prevede la legislazione vigente), per le prime due si prevede il coinvolgimento attivo in "attività a beneficio delle comunità locali", il che farebbe presagire una *riedizione* dei Lavori socialmente utili.
Proprio in materia di politica attiva, l'indicazione più forte è quella a favore della istituzione – "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" – di un'Agenzia nazionale per l'occupazione. Secondo le indicazioni della delega, l'Agenzia dovrebbe essere partecipata dalle istituzioni competenti in materia (Stato e Regioni), vigilata dal Ministero del lavoro e alla stessa andranno conferite, per realizzare proprio la condizionalità, le "competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive ed ASpI". La clausola dell'invarianza di spesa sembra garantita da altri criteri di delega che, da una parte, prevedono la razionalizzazione degli enti che ora operano nelle materie attribuite alla stessa Agenzia (Ministero del lavoro, Regioni e Province) e, dall'altra, dispongono la confluenza nella stessa Agenzia del personale proveniente dalle amministrazioni o dagli uffici soppressi o riorganizzati. È evidente che, a regime costituzionale invariato, l'istituzione di questa Agenzia e soprattutto l'attribuzione ad essa di funzioni gestionali (si pensi in particolare a quelle relative alle politiche attive) ponga non pochi problemi; tuttavia, la delega comunque prevede, in linea con l'attuale ripartizione delle competenze tra centro e periferia, il mantenimento in capo al Ministero del lavoro della potestà di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e, dall'altra, in capo alle Regioni, quella di programmazione delle politiche attive.
Altri principi in materia previsti dal Disegno di legge delega sono già presenti nell'ordinamento e, con tutta probabilità, l'urgenza di rinnovarli deriva dalla consapevolezza della distanza tra previsione normativa e l'effettivo livello di *enforcement* (è questo il caso ad es. dei criteri di delega relativi a: monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro e dei servizi per l'impiego; valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati; attivazione del soggetto che cerca lavoro; valorizzazione del sistema informativo).
L'altra componente del Disegno di legge è costituita dal riordino delle tipologie con-

trattuali. Sul punto le indicazioni ricavabili dai principi e criteri di delega appaiono, allo stato, meno definite. Due principi di delega appaiono più certi: la semplificazione, anche attraverso la redazione di un testo organico di disciplina, e la previsione di una possibile estensione del campo di applicazione del lavoro accessorio (in tutti i settori produttivi e attraverso l'elevazione dei limiti di reddito attualmente previsti).

Tuttavia alcuni spunti importanti sono presenti. Due *sperimentazioni eventuali* sono, infatti, annunciate: l'introduzione di "ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti" e quella relativa alla regolamentazione del "compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti aventi a oggetto una prestazione di lavoro subordinato, previa consultazione delle parti sociali".

La prima misura sembra riferita solo al primo ingresso ("inserimento nel mondo del lavoro"), nonché prevedere una iniziale rimodulazione delle tutele, destinate a crescere nel tempo in costanza del rapporto di lavoro. I criteri di delega tuttavia non consentono di stabilire né l'intensità di questa rimodulazione iniziale delle tutele, né quali di queste ultime saranno inizialmente modulate. Così configurata questa sperimentazione sembra più avvicinarsi ad una sorta di contratto di inserimento, abrogato dalla Riforma Fornero, e di diverso tipo rispetto a quanto annunciato, che annunciava l'introduzione "in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente".

La seconda misura – l'introduzione di un compenso orario minimo, limitato al solo lavoro subordinato – rappresenta certo una misura innovativa, anche per l'evidente concorrenza che introduce tra legge e contrattazione collettiva, la quale è ora pressoché autonoma in materia. Peraltro l'introduzione di un salario minimo per legge pare fortemente condizionata dal contesto internazionale e da recenti sperimentazioni avviate in Europa, anche da parte di importanti concorrenti interni[31].

L'ultima materia oggetto di riforma riguarda la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Anche in questo campo, oltre a una revisione della legislazione esistente (azioni positive, accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo, telelavoro) sono annunciate alcune importanti novità. Da una parte, si prevede l'universalizzazione dell'indennità di maternità in favore di tutte le categorie di donne lavoratrici (in particolare delle parasubordinate, prevedendo anche in loro favore il principio della automaticità delle prestazioni) e, dall'altra, l'introduzione del *tax credit*, per incentivare il lavoro femminile (anche autonomo), da armonizzare con il vigente regime delle detrazioni per il coniuge a carico[32].

Da rimarcare inoltre in senso positivo sia la considerazione, in questo contesto, della

[31] Ci si riferisce alla Germania. Vedi in proposito (Spermann, 2014).

[32] Sul punto, per un primo commento critico, si veda (Canal, 2014).

necessità di rivedere l'offerta di servizi per l'infanzia, sia la possibilità che le norme promozionali che verranno approvate in attuazione della delega siano estese anche al lavoro presso le pubbliche amministrazioni, pur nei limiti dell'invarianza di spesa.

1.3 Il Piano Italiano di attuazione della garanzia giovani

Nel dicembre del 2013 è stato presentato il "Piano italiano per la Garanzia Giovani" alla Commissione europea. Secondo il Piano YG l'Italia ha a propria disposizione risorse complessive pari a un miliardo e 513 milioni di euro (in particolare, 567 milioni provenienti dalla YG, un pari importo a carico del FSE e un co-finanziamento nazionale, stimato intorno al 40%, di 379 milioni).
Dal punto di vista della programmazione e delle forme di rendicontazione del finanziamento comunitario, è stato deciso che la gestione del Piano italiano avvenga tramite un Programma Operativo Nazionale (PON), che vede le Regioni agire come Organismi Intermedi, ossia come Autorità di gestione delegate. Le risorse finanziarie sopramenzionate sono state suddivise tra le regioni, con il decreto direttoriale n. 404 del 4 aprile 2014, sulla base della dimensione locale dei disoccupati under 25 e in riferimento ai dati relativi alla popolazione residente[33].
Il Piano stima anche i potenziali utenti beneficiari della YG, focalizzando l'intervento preferenzialmente sui giovani NEET. Ampliando la popolazione di riferimento fino ai 29 anni rispetto ai 25 previsti dalla raccomandazione comunitaria, il numero di giovani che non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione tra i 15 e i 29 anni in Italia risulta pari a 2.254 mila unità[34], su un totale di 9.439 mila giovani (23,9 % della popolazione). Secondo il Piano nazionale tale target individuato dovrà essere inserito in percorsi personalizzati di inserimento lavorativo o di reinserimento in percorsi formativi. Per la realizzazione di tali percorsi il Piano definisce una serie di misure (interventi). Le misure previste sono: un'offerta di inserimento lavorativo; un bonus occupazionale per le imprese; un'offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures; un periodo di tirocinio accompagnato o meno da una borsa; una esperienza di servizio civile retribuito; forme di inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o di istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente; forme

[33] Sulla reale ripartizione di tale risorse tra gli organismi intermedi di gestione del piano peserà anche il principio della "contendibilità dei servizi", previsto nel piano nazionale. Ai sensi di tale clausola, infatti, le Regioni si sono impegnate "a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio" che hanno scelto di realizzare la garanzia in altri ambiti territoriali.
[34] Dati al 2013

di accompagnamento a percorsi di start-up d'impresa e, infine, interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale in ambito lavorativo o formativo. Analizzando più specificamente tali interventi, va precisato che le offerte di lavoro dovranno essere soddisfatte mediante percorsi personalizzati di inserimento lavorativo, con l'ausilio di forme di tutorship, utilizzando le piattaforme informatiche esistenti (Portale nazionale della Garanzia Giovani, Clic lavoro, SIL regionali). Inoltre le risorse YG, per tale azione, potranno agire in complementarietà con quelle relative al bonus occupazionale e integrarsi a quelle previste dal Decreto Lavoro (Decreto Lavoro n.76 del 2013) di incentivo all'assunzione dei giovani. Per quanto riguarda invece l'apprendistato, questo dovrebbe riguardare i soggetti di età compresa tra i 15 e i 18 anni che dimostrino una forte propensione al lavoro, e sarà essenzialmente finalizzato a percorsi di primo livello per l'ottenimento di una qualifica o di un diploma professionale. Per quanto concerne i tirocini, questi potranno essere accompagnati da borse, da finanziare sia con la YG sia con le risorse rese disponibili dal Decreto Lavoro del 2013 (168 milioni di euro per il biennio 2014-2015), previste in favore dei giovani NEET del Mezzogiorno. Se all'interno dei colloqui individuali di profilazione viene individuata una forte propensione del giovane verso forme di imprenditorialità, l'utente della YG potrà anche essere indirizzato a una formazione allo start-up di impresa accompagnato da incentivi economici. Anche qui si potranno utilizzare, a integrazione di quelle YG, le risorse del Decreto Lavoro del 2013 che finanzia le attività di autoimprenditorialità e start-up di impresa con circa 80 milioni di euro per il triennio 2013-2015. La YG potrà anche realizzarsi mediante esperienze di lavoro o di formazione all'estero, con forme di rimborsi finalizzati a bilanciare in parte le spese della trasferta del giovane, con particolare attenzione ai progetti che prevedono esperienze di lavoro nei paesi transfrontalieri.

Chiaramente, accanto alle azioni che prevedono diverse modalità di inserimento o di esperienze lavorative, un forte impegno è anche quello di cercare di reimmettere i giovani in percorsi di istruzione o formazione. Nel Piano si prevede esplicitamente un sostegno monetario, sotto forma di una borsa di formazione o un voucher, per l'acquisto di servizi specialistici messi a disposizione ad esempio da un Ente di Formazione.

Altro elemento importante definito nel piano italiano di attuazione della YG è rappresentato dalla descrizione del modello di governance. Tale modello individua nelle Regioni le istituzioni intermedie delegate alla programmazione e realizzazione degli interventi previsti nel Piano e nel PON nazionale. L'amministrazione centrale è invece chiamata a svolgere un'attività sussidiaria di affiancamento[35]. All'amministrazione cen-

[35] Nelle convenzioni di avvio della YG nei territori tra il Ministero del Lavoro (quale Autorità di Gestione) e Regioni (in qualità di organismi intermedi) possono essere definiti degli indicatori, sia in termini di spesa che di risultato, per valutare congiuntamente l'esigenza di interventi di rafforzamento delle iniziative.

trale spettano anche ulteriori funzioni già previste negli attuali sistemi di regolamentazione della FP e in parte dei servizi al lavoro. Si tratta delle azioni di monitoraggio e valutazione del processo YG su tutto il territorio nazionale, da svolgere anche mediante il controllo, tramite un sistema informatizzato, degli standard delle prestazione offerte. Anche la realizzazione della piattaforma tecnologica, insieme al piano di comunicazione, spetta all'amministrazione centrale.

Va infine esaminata la descrizione, presente nel Piano nazionale, delle fasi procedurali con cui si realizza la YG (registrazione, accoglienza, orientamento/profilazione, presa incarico, realizzazione del Piano personalizzato). In primis l'inserimento nel processo della garanzia inizia per il giovane con la registrazione on – line sul portale nazionale[36] o sui portali regionali (ove presenti). Ciascun giovane registrato nella YG sarà dotato della c.d. "cartella del lavoratore" informatizzata. Il fascicolo sarà immediatamente accessibile al servizio per l'impiego scelto, o in assenza di scelta a quello competente per territorio, per l'approfondimento dell'analisi dei dati e la creazione di un portafoglio di competenze da utilizzare per la proposta delle azioni della Garanzia. Tale dossier corrisponde alla "Scheda Anagrafico-Professionale" (SAP) e sarà integrata con una serie di informazioni ulteriori, se disponibili, provenienti da altri sistemi informativi (es. SIL regionali e provinciali, banca dati studenti, CO, ecc.). Tutti i servizi erogati verranno quindi registrati in una apposita sezione della SAP, accessibile a tutti gli operatori, pubblici e privati, che partecipano alla attuazione del programma e saranno visibili nel dossier individuale. Successivamente, entro due mesi dalla registrazione, il giovane verrà convocato da uno dei soggetti che costituiscono la rete degli Youth corner[37] per la realizzazione della fase di accoglienza, orientamento, profilazione e presa in carico. Tali centri sono dei presidi di carattere informativo ed orientativo[38], realizzati primariamente dal sistema dei CPI, dal sistema di istruzione e formazione, dai soggetti accreditati per i servizi al lavoro e alla formazione, ma che potrebbero coinvolgere anche strutture di aggregazione giovanile. La stipula del patto di servizio alla fine del percorso di accoglienza, orientamento e presa in carico, segna il termine iniziale da cui decorrono i 4 mesi per l'erogazione dell'offerta prevista nell'ambito della Garanzia. Con il patto di servizio verrà anche concordato con il soggetto in garanzia un piano di azione individuale (PAI), che espliciterà le misure scelte dal giovane per l'attuazione della garanzia

[36] http://www.garanziagiovani.gov.it/

[37] Nella maggioranza dei casi sarà un CPI di competenza o scelto dal giovane ad effettuare tale convocazione

[38] Lo Youth corner dovrà garantire alcune azioni volte a definire il percorso individualizzato del giovane:
- informazione sullo schema "Garanzia Giovani" e servizi offerti a titolo gratuito
- informazione sulle forme di sostegno al reddito previste
- sensibilizzazione del giovane alla necessità di attivarsi sul mercato del lavoro
- informazione orientativa.

dopo il processo di profilazione e orientamento[39]. I CPI gestiranno oltre al dossier individuale del giovane (SAP) anche le procedure amministrative per il pagamento dei Voucher verso quegli operatori privati scelti dal giovane stesso per la realizzazione del PAI. Infatti la concretizzazione delle azioni concordate nel percorso individualizzato, o parte di esse, potrà essere realizzata anche mediante l'utilizzo di operatori privati scelti dall'utente in garanzia da un elenco di soggetti selezionati dall'amministrazione regionale. Sulle modalità di selezione di tali operatori peseranno le diverse forme di regolamentazione della partecipazione dei soggetti privati ai sistemi regionali dei servizi al lavoro e della formazione professionale, anche mediante (ove presenti) specifici sistemi di accreditamento[40].

[39] Per i soggetti che presentano più complessi livelli di profilazione possono essere realizzati percorsi di orientamento di II livello anche con forme di Bilancio delle competenze

[40] Al 4 settembre 2104 erano 179.439 i giovani registrati alla garanzia, tra questi 41.989 sono stati convocati dalla rete degli Youth Corner e 26.668 hanno ricevuto un primo colloquio di orientamento. È possibile avere una situazione aggiornata dell'andamento della Garanzia Giovani tramite i periodici monitoraggi del MDLPS pubblicati sul sito www.garanziagiovani.com

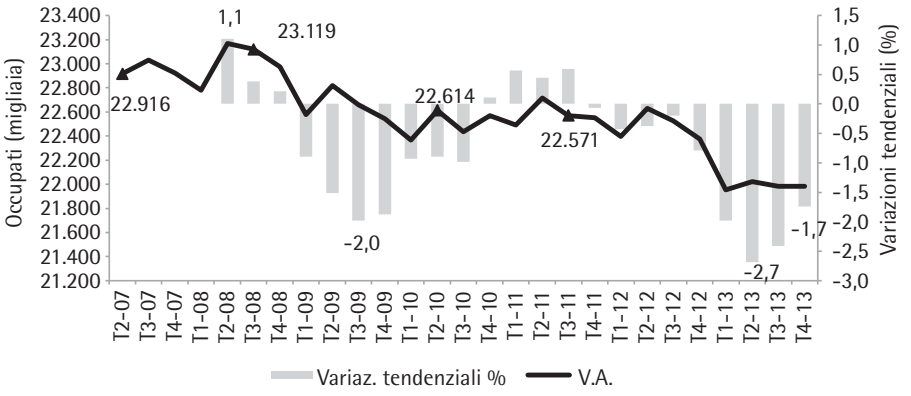
2. Il mercato del lavoro italiano durante la crisi

2.1 L'occupazione

Il quadro generale

L'ultimo trimestre del 2013 segna un'ulteriore diminuzione del numero di occupati tra i 15 e i 64 anni, il cui volume complessivo si assesta a 21 milioni e 984mila unità. Il dato, stabile rispetto al trimestre precedente, segue alla caduta avviatasi, senza soluzione di continuità, dal secondo trimestre dell'anno precedente, che ha potato il numero di occupati dell'ultimo trimestre del 2013 su valori prossimi a quelli dei primi tre mesi del 2004 (Figura 2.1).

Figura 2.1 Occupati 15-64 anni per trimestre, valori assoluti e variazioni tendenziali percentuali. I trimestre 2007-IV trimestre 2013. Dati in migliaia

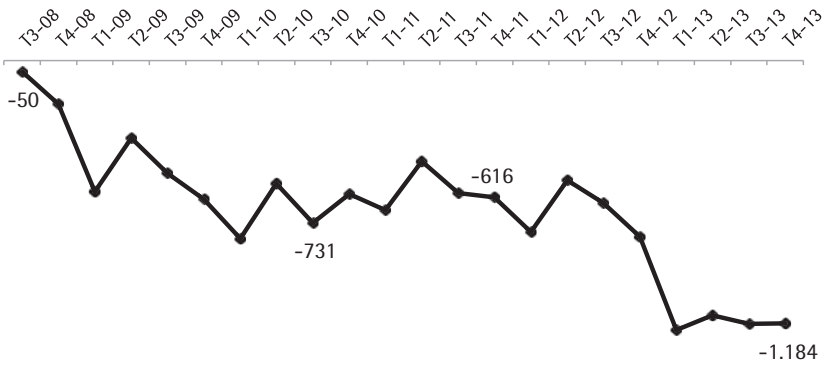


Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

La seconda fase della crisi economica arriva dopo una breve e parziale ripresa iniziata dalla seconda metà del 2010 e terminata nel secondo trimestre dell'anno successivo, che aveva portato a recuperare, rispetto al minimo occupazionale rilevato un anno

prima, circa 347mila unità; da quel momento in poi il numero di occupati ha smesso di crescere, per poi diminuire drammaticamente dalla seconda metà del 2012 in poi.
La seconda fase della crisi economica ha quindi impattato ancor più duramente sull'occupazione di quanto non fosse accaduto in precedenza, con una congiuntura negativa che andava a innestarsi in una situazione economica ancora molto debole, e che era riuscita a recuperare solo in minima parte il terreno perduto nei due anni precedenti: il quarto trimestre 2013 è il nono trimestre consecutivo a presentare tassi di variazione tendenziale negativi.
Prendendo come riferimento il terzo trimestre 2008, ovvero quello che dal 2007 a oggi registra il volume di occupazione più elevato, la perdita netta di occupazione, rispetto all'ultimo trimestre del 2013, è stata di oltre 1milione e 184mila unità (Figura 2.2); ebbene, dal primo trimestre 2012 in poi l'occupazione distrutta ammonta a 568mila unità e nel 2013 a 309 mila, ovvero rispettivamente circa il 51% e il 35% del totale della riduzione del volume di occupati dal terzo trimestre 2008 all'ultimo dello scorso anno.

Figura 2.2 Saldi occupazionali trimestrali. IV trimestre 2008, IV trimestre 2013. Età 15-64 anni, dati in migliaia

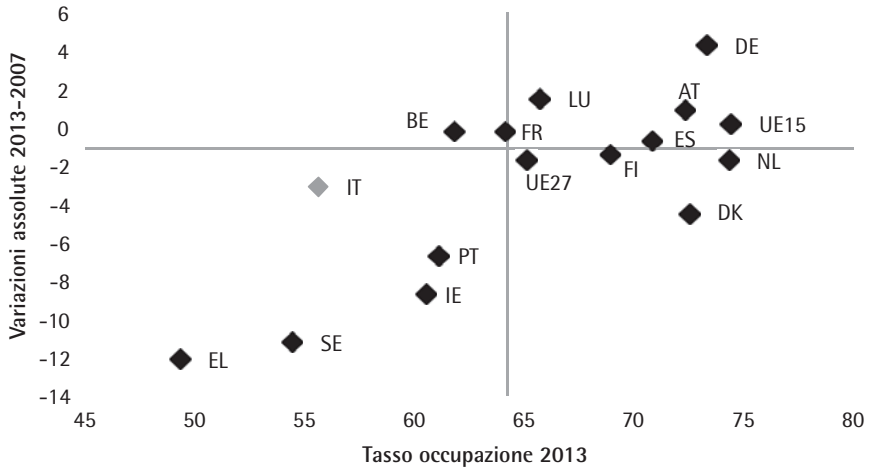


Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Conseguentemente, il tasso di occupazione dell'ultimo anno ha subito un'ulteriore accelerazione al ribasso segnando, tra il 2012 e il 2013, una caduta della quota di popolazione occupata di oltre un punto percentuale (variazione del tutto simile a quanto accaduto tra il 2008 e il 2009), e di 3 punti percentuali rispetto al 2007. In letteratura esistono molto studi empirici che evidenziano una diversa sensibilità dell'occupazione femminile e maschile alla congiuntura economica[41].

[41] Si veda, tra gli altri, "Who suffers during recessions?" (Hoeys, Miller, & Shaller, 2012) che evidenzia come durante i periodi recessivi, compreso quello che va dal 2007 al 2009, la diminuzione dell'occupazione abbia interessato soprattutto la componente maschile della popolazione.

Figura 2.3 **Tassi di occupazione in Italia e in alcune economie europee nel 2013. Media 2013 e variazioni assolute media 2013-media 2007**



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

L'Italia rientra, quindi, nel gruppo di Paesi dell'Europa a 15 che, nel corso della crisi economica, hanno visto contrarsi il relativo tasso di disoccupazione. Per quanto, in termini assoluti, le variazioni risultino ben inferiori a quanto sperimentato da Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo, la nostra economia vede peggiorare sensibilmente la propria condizione rispetto alla media europea, incrementando la distanza, in termini di quota di occupati, rispetto a economie che hanno mostrato una solidità ben maggiore, Germania in primis.

Gli effetti della contrazione occupazionale sulle diverse componenti della popolazione

A tale contrazione hanno contribuito con modalità molto differenti la componente maschile e femminile della popolazione lavorativa, con la prima che mostra compressioni molto più marcate della seconda sia in termini di occupati che relativamente ai tassi di disoccupazione (Tabella 2.1). In particolare, rispetto all'anno precedente, la quota di occupati uomini diminuisce di 1,7 punti percentuali, con una riduzione di occupati di circa di un milione di unità. Al contrario, per le donne il volume di occupate risulta, nello stesso periodo, aumentato di 141mila unità, con un tasso di occupazione sostanzialmente stabile.

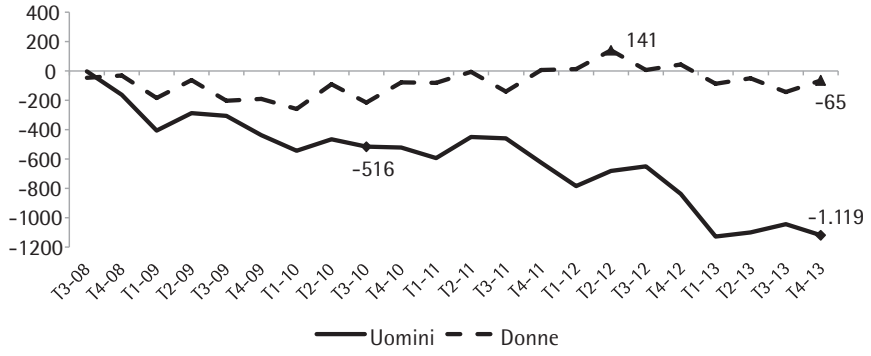
Tabella 2.1 Tassi di occupazione per alcune delle principali componenti della popolazione. Valori assoluti e differenze assolute e percentuali. Media 2007, 2012 e 2013 (15-64 anni)

	Tassi di occupazione			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2007	2012	2013	2013-'12	2013-'07	2013-'12	2013-'07
Uomini	70,7	66,5	64,8	-1,7	-5,9	-2,6	-8,3
Donne	46,6	47,1	46,5	-0,6	-0,1	-1,3	-0,3
Nord	66,7	65,0	64,2	-0,8	-2,4	-1,2	-3,6
Centro	62,3	61,0	59,9	-1,0	-2,4	-1,7	-3,8
Mezzogiorno	46,5	43,8	42,0	-1,8	-4,5	-4,0	-9,7
15-24 anni	24,7	18,6	16,3	-2,3	-8,4	-12,4	-33,9
25-34 anni	70,1	63,8	60,2	-3,6	-9,9	-5,6	-14,1
35-44 anni	76,8	73,7	72,4	-1,3	-4,4	-1,8	-5,7
45-54 anni	72,9	72,1	70,8	-1,3	-2,1	-1,8	-2,9
55-64 anni	33,8	40,4	42,7	2,3	8,9	5,7	26,5
Lic. elem.	31,2	28,5	27,8	-0,7	-3,4	-2,5	-10,8
Lic. media	52,2	47,4	45,6	-1,8	-6,6	-3,8	-12,6
Diploma	67,8	64,2	62,6	-1,6	-5,2	-2,5	-7,7
Tit. univ.	77,7	76,6	75,7	-0,9	-2,0	-1,2	-2,5
Italiani	58,1	56,4	55,3	-1,1	-2,8	-2,0	-4,9
Stranieri	67,1	60,6	58,1	-2,5	-9,0	-4,1	-13,5
Totale	58,7	56,8	55,6	-1,1	-3,0	-2,0	-5,2

Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Se si guarda, come fatto in precedenza, ai saldi occupazionali per trimestre, le curve relative alle due sottopopolazioni in esame assumono andamenti molto differenti: per gli uomini si registra una costante e progressiva caduta degli occupati, mentre le donne mostrano una evidente minor sensibilità alla congiuntura economica negativa (Figura 2.4).

Figura 2.4 Saldi occupazionali trimestrali per genere. IV trimestre 2008, IV trimestre 2013. Età 15-64 anni, dati in migliaia



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Per queste ultime si rileva, al contrario, una qualche "reazione" alla fase economica sfavorevole e, dopo alcuni mesi nei quali si registrano saldi occupazionali negativi (comunque ben inferiori a quelli degli uomini), le donne occupate riprendono a aumentare, per poi segnare una preoccupante inversione di tendenza dalla seconda metà del 2013 in poi. Tale diversa elasticità è fondamentalmente ascrivibile a una differente distribuzione dell'occupazione in settori economici ciclici e anticiclici (Tabella 2.2) oltre che alla maggior concentrazione dell'occupazione femminile nel comparto ella pubblica amministrazione, che porta la forza lavoro maschile a una ciclicità maggiore nel lungo periodo (Centre D'Analise Stratégique, 2012).

Tabella 2.2 Variazioni percentuali del numero di occupati per settore (anni 2008-2013) e incidenza di occupazione femminile per settore (anno 2013)

Settore	Variazione occupazione 2008-20013	% di occupazione femminile nel settore (2013)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-6,2	30,7
Industria escluse costruzioni	-9,6	27,4
Costruzioni	-19,9	5,7
Commercio, alberghi e ristoranti, trasporto	-2,6	38,5
Istruzione e sanità	0,2	71,9
Servizi collettivi e personali	18,9	66,3
Altri servizi	-14,3	40,8
Totale	-4,2	39,9

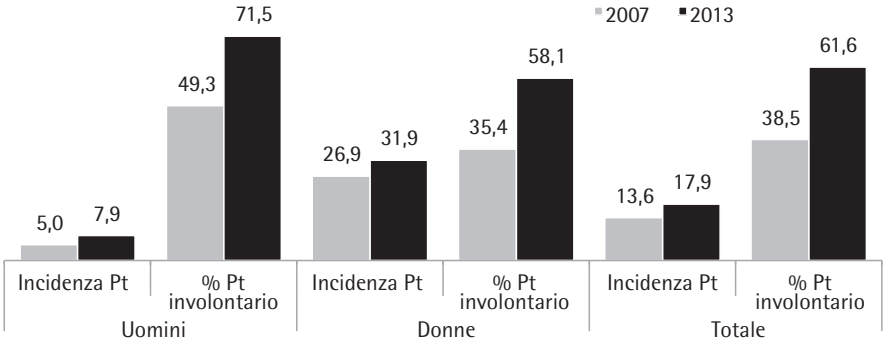
Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Ma oltre a tale aspetto strutturale, occorre considerare alcuni fenomeni che hanno caratterizzato i comportamenti della domanda e dell'offerta di lavoro nel corso dell'attuale crisi economica. In primo luogo, come più volte si sottolineerà in questo rapporto, la domanda di lavoro ha fatto ampio ricorso a politiche di *labour hoarding*, ovvero quegli interventi delle imprese tesi a trattenere l'occupazione in eccesso rispetto ai loro fabbisogni di produzione (Dell'Aringa, 2011). Tali interventi si sono esplicitati in primo luogo attraverso il massiccio ricorso al sistema della cassa integrazione guadagni (CIG), e della CIG in deroga in particolare[42], ma anche attraverso una riduzione dell'orario di lavoro, soprattutto tramite il ricorso al *part-time,* ed in particolare di quello involontario. Le lavoratrici, per le quali l'incidenza del lavoro a tempo parziale è storicamente ben più elevata di quella degli uomini, sono state ampiamente coinvolte da questa rimodulazione oraria, basti pensare che, nel 2007 l'occupazione a tempo parziale riguardava

[42] Anche a seguito dell'accordo tra Stato e Regioni sul ricorso ai Fondi strutturali per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga a seguito della Legge n. 2 del 2009.

poco più di un quarto delle occupate, mentre nel 2013 tale tipologia contrattuale riguardava quasi una donna occupata su tre[43] (Figura 2.5).

Figura 2.5 Quota di occupati par time per genere e incidenza del part time involontario. Anni 2007 e 2013

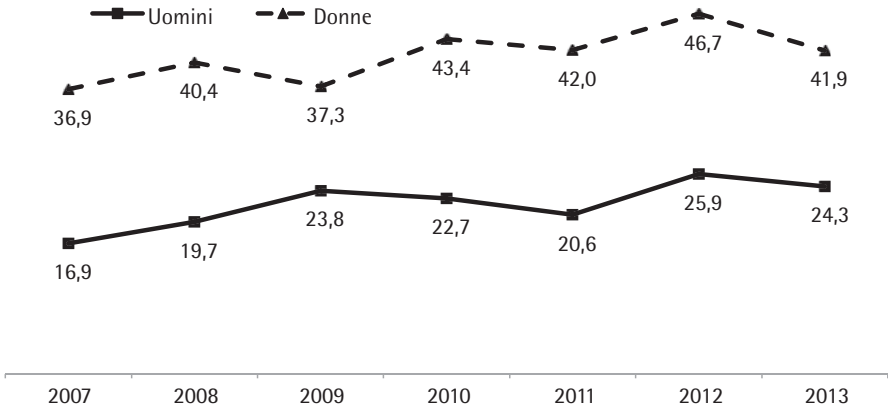


Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

È pur vero che, nello stesso lasso di tempo, anche per gli uomini è cresciuto il volume dei contrattualizzati part-time, ma con volumi di occupazione e incidenze relative ancora ben distanti da quelli rilevati per le donne.
Ma è soprattutto sui nuovi ingressi che è possibile apprezzare quanto la domanda di lavoro si sia spostata verso rapporti di lavoro a tempo parziale e, soprattutto, quanto questo fenomeno abbia interessato l'occupazione femminile.
Nel 2007, per ogni 100 donne che, per la prima volta, entravano nel mondo del lavoro, circa 37 accedevano ad un contratto part time, contro una quota che, fra gli uomini, sfiorava il 17% (Figura 2.6). Nel 2013, per questi ultimi, la percentuale saliva a valori superiori al 24%, mentre per le donne neo-occupate si arrivava quasi al 42%.

[43] A tal proposito, si ritiene utile evidenziare come l'aumento dell'incidenza del lavoro a tempo parziale sia accompagnata dalla crescita del part-time involontario, che nel 2013 rappresentava il 61,6% del totale dei rapporti di lavoro a tempo parziale, a fronte del già elevato 57,4% relativo al 2012.

Figura 2.6 **Occupati part time nell'anno alla prima esperienza lavorativa per genere. Anni 2007-2012**

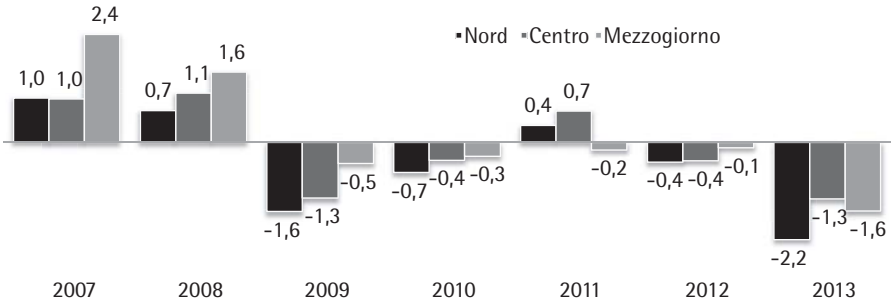


Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Al contempo, però, anche l'offerta di lavoro femminile ha maturato una strategia propria per rispondere alla contrazione occupazionale di questi ultimi anni. Contrazione che, spesso, ha finito per interessare uno o più soggetti appartenenti allo stesso nucleo familiare, e ha spinto molte donne a entrare, o rientrare, nel mercato del lavoro, abbandonando la condizione di inattività. In altre parole, come meglio si vedrà in seguito, sembra che per le donne abbia, almeno finora, prevalso l'effetto *added worker hypotesys* (Woytinsky, 1940), piuttosto che l'effetto scoraggiamento (Ghignoni & Verashchagina, 2012).
In termini assoluti, non v'è dubbio che siano le regioni meridionali a segnare la riduzione più evidente nel volume di occupati. Questi ultimi ammontavano, nel 2013, a circa 3 milioni e 676 mila unità, vale a dire 630mila occupati in meno di quanto registrato nel 2007, con una diminuzione che, rispetto al solo 2012, si attesta a 273 mila unità. La contrazione di occupati nel Sud Italia è talmente drammatica che non è possibile rintracciare nell'intera serie storica dell'ISTAT (disponibile dal 1977), un volume di occupati così basso. Nel mezzogiorno, la quota di occupati tra i 15 e i 64 anni non superava il 42%, proporzione inferiore di ben 4 punti percentuali e mezzo rispetto al 2007, e di quasi 2 punti percentuali rispetto al 2011. Né nell'Italia settentrionale, né in quella centrale si riscontrano variazioni altrettanto significative. Ma anche per queste due ultime aree territoriali la crisi economica ha comportato forti contrazioni in termini occupazionali: nel Nord il numero di occupati è diminuito, dal 2007 a oggi, di 181mila unità, e nel Centro di circa 50 mila. Valori ben inferiori a quelli registrati nel Meridione, ma che riportano i tassi di occupazione relativi ai valori registrati nel 2001 per l'Italia settentrionale e a quelli del 2002 per le regioni del centro.
Questa lunga e profonda crisi economica ha quindi contribuito ad allargare ulteriormente la forbice tra il mercato del lavoro meridionale e quello dell'Italia centro setten-

trionale ma, al contempo, ha anche intaccato zone che, dal 1994 (dopo la crisi del 1992), avevano consolidato la loro struttura economico-occupazionale, conoscendo un costante aumento dell'occupazione, proseguita fino alla prima metà del 2008. Dall'anno successivo in poi, proprio nelle aree più dinamiche del Paese si riscontrano le contrazioni più evidenti (Figura 2.7), mostrando un'elasticità al ciclo economico ancor più marcata che nell'Italia meridionale.

Figura 2.7 Tassi di variazione percentuale annuale degli occupati di 15-64 anni per area geografica. Anni 2007-2013



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Ma, al contempo, soltanto in queste regioni i tassi di variazione tendenziale dell'occupazione tornano a essere positivi nella pur breve fase di ripresa del 2012, mentre l'occupazione del meridione, non riesce ad approfittare di quell'effimera "boccata d'ossigeno".

Peraltro, il ricorso alla CIG ha sicuramente concorso più nelle aree del Centro Nord che in quelle del Sud Italia alla salvaguardia dell'occupazione, sia per il maggior peso che il settore industriale ricopre, in termini occupazionali, nelle regioni centro-settentrionali, sia per il forte ridimensionamento che la CIG in deroga ha conosciuto nel corso del 2012. Ridimensionamento che è andato a tutto svantaggio delle imprese di piccole dimensioni, particolarmente presenti nel Sud del Paese (CNEL, 2013).

Peraltro, le regioni del Sud non sono riuscite a usufruire dell'effetto parzialmente compensativo determinato dalla tenuta dell'occupazione femminile, illustrato in precedenza. Mentre, infatti, tra il 2007 e il 2013 il numero di donne occupate è andato comunque aumentando nelle aree del Centro Nord, l'Italia meridionale ha conosciuto una contrazione del volume di donne occupate (Tabella 2.3).

Tabella 2.3 - Occupati 15-64enni per genere e area. Valori assoluti e variazioni assolute e percentuali. Anni 2007 e 2013

Area	Genere	Occupati		Variazioni rispetto al 2007	
		2007	2013	Assolute	Percentuali
Nord	Uomini	6.767	6.476	-178	-4,3
	Donne	4.940	5.051	68	2,2
Centro	Uomini	2.726	2.609	-117	-4,3
	Donne	1.969	2.036	67	3,4
Sud	Uomini	4.270	3.676	-594	-13,9
	Donne	2.174	2.138	-36	-1,7

Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Tale andamento non sembra peraltro riconducibile d una prevalenza dell'effetto scoraggiamento su quello del lavoratore aggiunto: se si guarda ai tassi di inattività femminili, infatti, anche nell'Italia meridionale questi ultimi hanno subito una contrazione in linea con quella registrata nelle altre aree del Paese[44]. Non è stato, quindi, il mancato aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (invero comunque molto al disotto dei valori rilevati nel Centro e nel Nord Italia), a determinare la riduzione delle donne occupate in tali regioni, quanto piuttosto l'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la nuova forza lavoro disponibile.

Il dato sulla quota di occupati per titolo di studio mostra un'evidente penalizzazione per i soggetti meno istruiti, con differenziali, tra i possessori al massimo della licenza elementare e quelli con titolo universitario prossimi ai 48 punti percentuali. In realtà, tale divario risente del fatto che una parte di coloro che posseggono titoli di studio medio bassi sono giovani ancora all'interno di un percorso formativo e, quindi, in gran parte inattivi. Ne risulta, così, inevitabilmente "compresso" il tasso di occupazione. Ma anche se si limitasse l'analisi alla sola componente della popolazione non in istruzione formale[45], l'ordine di grandezza non varierebbe di molto.

[44] Nel periodo considerato, la quota di donne inattive nel Nord Italia è passata dal 40,3% al 37,4%, nel Centro dal 42,4% al 40,7% e nel Meridione dal 63,4% al 61%.

[45] Vale a dire includendo soltanto coloro che non risultano iscritti a scuola, università o a corsi di formazione professionale organizzati o riconosciuti dalla Regione.

Tabella 2.4 Tassi di occupazione popolazione 15-64 anni non in istruzione formale, per titolo di studio posseduto. Anno 2013

Titolo di studio	Tasso di occupazione
Licenza elementare	28,1
Licenza media	54,3
Diploma	68,7
Laurea	80,2
Totale	61,9

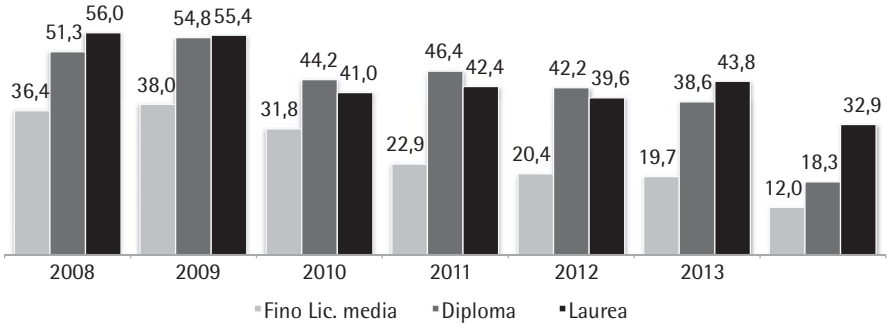
Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

In particolare, il tasso di occupazione dei meno istruiti, di fatto, subisce un minimo incremento, mentre più significativa è la crescita della quota di occupati in possesso di licenza media, che passa, col valore corretto, al 54,3% ma rimane comunque di quasi 26 punti inferiore a quello registrato dai laureati (80,2% se calcolato al netto degli studenti), mentre tra coloro che hanno conseguito un titolo intermedio la quota di occupati non in istruzione (68,7%) risulta inferiore di circa 12 punti percentuali rispetto a quella dei più istruiti.

Il livello di istruzione incide quindi in maniera rilevante sulla probabilità di essere occupato e, come si vedrà meglio in seguito, sul contenimento del rischio di perdita dell'occupazione. Possedere un titolo di studio elevato, infatti, consente una maggiore probabilità di ingresso nell'occupazione sin dalla prima fase di transizione tra il mondo scolastico-formativo e quello del lavoro. Nel 2013, gli ex studenti in possesso di una laurea che entravano nel mercato del lavoro e avevano trovato un'occupazione nell'arco dei 12 mesi successivi erano pari al 38,3% (Figura 2.8).

Tale quota scende, per i diplomati, al 32,4% ma, soprattutto, per coloro che avevano abbandonato prematuramente la propria carriera scolastica: un ragazzo in possesso, al massimo, della licenza media, che si affacciava sul mercato del lavoro risultava occupato, dopo 12 mesi, soltanto nel 14,8% dei casi.

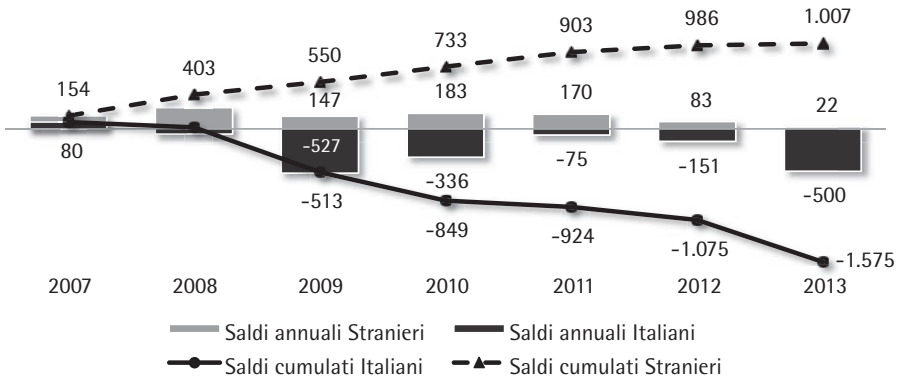
Figura 2.8 Tassi di transizione dalla condizione di studente a quella di occupato, per livello di istruzione. Popolazione 15-29 anni non più in istruzione. Anni 2007-2012



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

È proprio su questa tipologia di individui che la crisi si è abbattuta con più ferocia: soltanto 6 anni prima la probabilità di essere occupato per una persona con un basso livello di istruzione era quasi il doppio (27,3%).
È chiaro che all'interno di una dinamica economica recessiva, per tutti, a prescindere dal livello di istruzione posseduto, si è ridotta la probabilità di trovare un'occupazione. Ma è altrettanto evidente che tale dinamica non ha agito in maniera neutrale, aumentando considerevolmente le distanze delle *chances* occupazionali tra le persone in possesso di diversi livelli di istruzione. Se si guarda alla nazionalità, i tassi di occupazione mostrano come la contrazione occupazionale abbia interessato misura differente la popolazione italiana e straniera. Per quest'ultima la diminuzione della quota di occupati del 2012 prosegue anche nel 2013, con variazioni assolute di altri 2 punti percentuali e mezzo, e uno scarto rispetto al 2007 di ben 9 punti percentuali. Ciò nonostante gli stranieri hanno comunque conosciuto un aumento in valore assoluto nel volume degli occupati, mantenendo saldi occupazionali che, anche se con andamento decrescente, sono sempre stati positivi dal 2007 in poi (Figura 2.9).

Figura 2.9 Saldi occupazionali annuali e cumulati per cittadinanza. Popolazione 15 anni e oltre, anni 2007-2013



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

In realtà la popolazione straniera è caratterizzata da due dei fattori maggiormente penalizzanti nell'attuale fase recessiva, vale a dire un basso livello di istruzione e un'età relativamente giovane rispetto alla popolazione italiana. Rispetto al primo elemento, la popolazione straniera in età lavorativa presenta un tasso di laureati pari al 10%, contro il 14,3% degli italiani, e quasi uno su due è in possesso al massimo della sola licenza media (il 44% tra gli italiani). Al contempo, occorre considerare che una parte non irrilevante dei titoli posseduti dagli stranieri non è riconosciuta in Italia, e comunque, spesso risulta poco rilevante nell'accesso all'occupazione.
La domanda di lavoro, infatti, generalmente destina ai lavoratori immigrati occupazioni

scarsamente o per nulla qualificate, attraverso processi di selezione che si appoggiano prevalentemente a meccanismi di tipo informale (reti relazionali e sistema delle catene migratorie), e non a modelli di scelta che prendono a riferimento gli *skill* e i titoli certificati. Il che porta, anche per i più istruiti, ad un elevato rischio di rimanere intrappolati in occupazioni con profili professionali del tutto incoerenti rispetto all'investimento formativo e alle esperienze lavorative acquisite.

In secondo luogo, come accennato, i cittadini stranieri presentano una distribuzione per età molto più concentrata nelle fasce di età più giovani di quanto non sia quella italiana. Nello specifico, ben il 42% della popolazione immigrata in età lavorativa ha meno di 35 anni, contro il 24% degli italiani, quota che sale al 90% se si considerano gli *under* 45 (fra gli italiani è il 59%), ovvero le fasce di età, la prima in particolare, maggiormente interessate dalla diminuzione dei tassi di occupazione di questi ultimi anni. Per quanto, quindi questi ultimi si mantengono, per gli stranieri su valori comunque più elevati di quelli degli italiani, la differenza tra la quota di occupati tra la popolazione italiana e straniera è andata sensibilmente assottigliandosi, tanto che lo scarto tra le due, che nel 2007 si attestava a 9 punti percentuali, nel 2013 non raggiungeva a 3 punti percentuali.

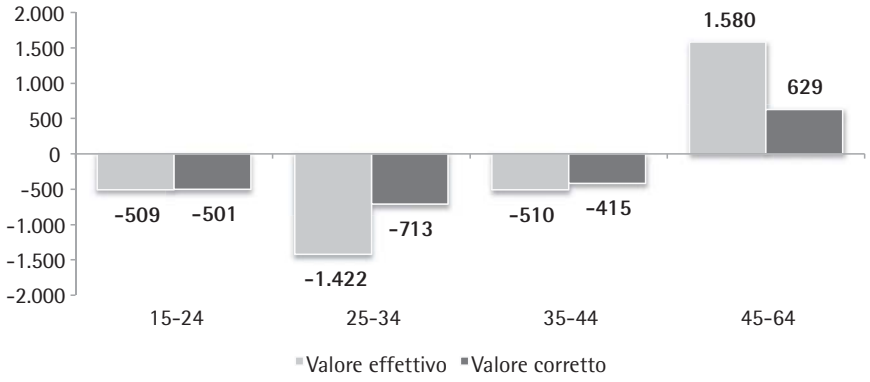
Ma è guardando alle classi di età che si percepisce la forte asimmetria con la quale la crisi ha impattato sul complesso della popolazione, con effetti decisamente più marcati sui giovani (14-24 anni) e sui giovani adulti (25-34 anni). Poco più del 16% dei primi risultavano occupati nel 2013, con una contrazione di 2,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente, e di quasi 8 punti percentuali e mezzo rispetto al 2007. Non migliore appare la dinamica relativa alla fascia di età immediatamente superiore: il tasso di occupazione dei 25-34enni nel 2013 superava appena la soglia del 60%, vale a dire 3,6 punti percentuali in meno del 2012 e ben 9,9 punti percentuali in meno rispetto al 2007. In termini assoluti le due classi di età complessivamente segnano una riduzione dell'occupazione di 1milione e 930 mila, di cui ben 1milione e 400 mila imputabili alla sola classe dei 25-34enni. Invero, in tale computo va considerato che le due popolazioni, in termini assoluti, sono variate nell'intervallo considerato; in particolare la fascia tra i 25 e i 34 anni è diminuita di oltre un milione di unità, mentre quella degli *under25* è scesa di solo 29 mila unità.

È chiaro, quindi, che parte delle variazioni degli occupati sono imputabili a tali cambiamenti nella struttura demografica che, in un caso o nell'altro, potrebbero far aumentare o diminuire il computo reale della perdita di occupazione. Per isolare l'effetto dato dalla variazione della popolazione da quello determinato dalla variazione sui tassi di occupazione, è possibile costruire un saldo tra gli occupati tra i due periodi semplicemente applicando alla popolazione del 2013 i tassi di occupazione del 2007.

In tal modo si ottiene un valore che esprime il volume complessivo di occupazione nell'ipotesi di invarianza nella quota di occupati sul totale della popolazione, definendo così una variazione di occupati al netto della differenza nella numerosità della popolazione di riferimento. Il risultato di tale esercizio porta in primo luogo a un evidente

ridimensionamento del saldo negativo per la fascia compresa tra i 25-34 anni, che comunque rimane quella che mostra il deficit occupazionale più elevato (Figura 2.10).

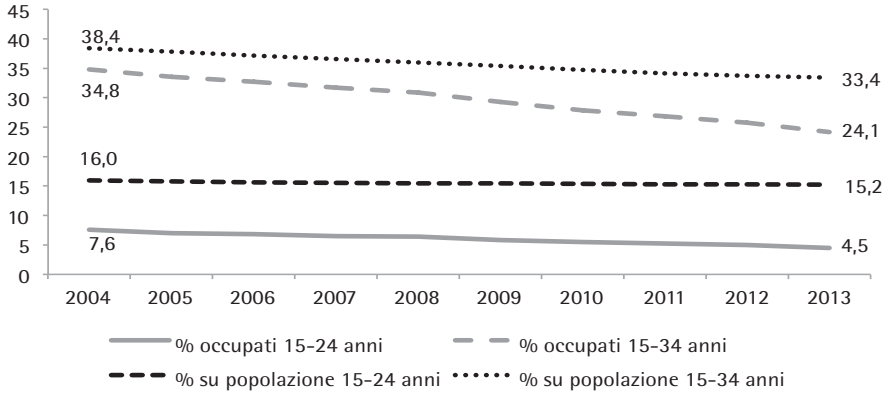
Figura 2.10 Variazione assoluta di occupati per fasce di età tra il 2007 e il 2013. Valori al lordo e al netto degli effetti demografici



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

In secondo luogo, come prevedibile, non viene sostanzialmente a modificarsi il valore relativo ai 15-24enni, mentre si riduce di circa 100 mila unità quello dei 35-44enni e aumenta ulteriormente quello relativo alla fascia di popolazione più anziana.
Va inoltre considerato che, tra le molteplici conseguenze della riduzione dell'occupazione delle fasce più giovani, una delle più drammatiche, è quella del progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa. Se si guarda alla composizione degli occupati per età, infatti, ormai la quota al disotto dei 24 anni non supera il 4,5% del totale, mentre gli occupati *under35* sono meno di un quarto degli occupati totale (Figura 2.11).

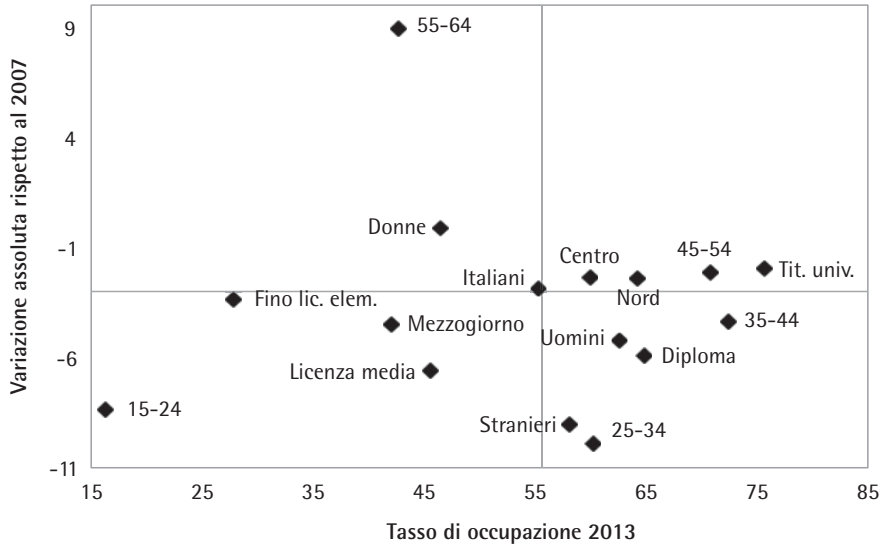
Figura 2.11 Quota di occupati 15-24enni e 15-34enni su totale occupati e quota di persone 15-24enni e 15-34enni su totale popolazione. Anni 2004-2013



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Rcfl

Si aggiunga poi che tale spostamento verso le età più avanzate della popolazione occupata non appare coerente con l'andamento demografico dell'insieme della popolazione. Per quanto, infatti, quest'ultima abbia visto anche in questi anni ridursi l'incidenza della fascia dei 15-24enni, la velocità e le dimensioni di tale riduzione appaiono del tutto disallineate rispetto a quelle riscontrate all'interno dell'occupazione. Il rischio, in prospettiva, è che l'intero sistema economico possa irrigidire ulteriormente le sua capacità di generare innovazione e, non da ultimo, sostenere un sistema previdenziale sempre più costoso.
Riportando in un grafico a dispersione sull'asse dell'ascisse il valore del tasso di occupazione medio nel 2013, e su quello delle ordinate la variazione assoluta di tale tasso rispetto ai valori riscontrati nel 2007, è possibile individuare graficamente la misura di come le diverse caratteristiche sin qui trattate abbiano determinato l'andamento dell'occupazione nel corso di questi ultimi 7 anni (Figura 2.12).

Figura 2.12 Tassi di occupazione 2012 e variazioni assolute rispetto al 2007 per alcune delle principali componenti della popolazione (età 15-64 anni)



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl Anni 2007 e 2012.

Centrando, infatti, gli assi sulla media nazionale, si vengono a formare quattro quadranti: nel primo quadrante a destra si posizionano, così, le categorie che per tassi di occupazione e variazioni rispetto al 2007, presentano condizioni migliori rispetto alla media nazionale, mentre nel terzo quadrante rientreranno le fasce della popolazione con tassi di occupazione e variazioni peggiori rispetto al valore medio della popolazione. Gli altri due quadranti raccolgono, infine, le sottopopolazioni che si trovano in una situazione intermedia alle due in precedenza illustrate.

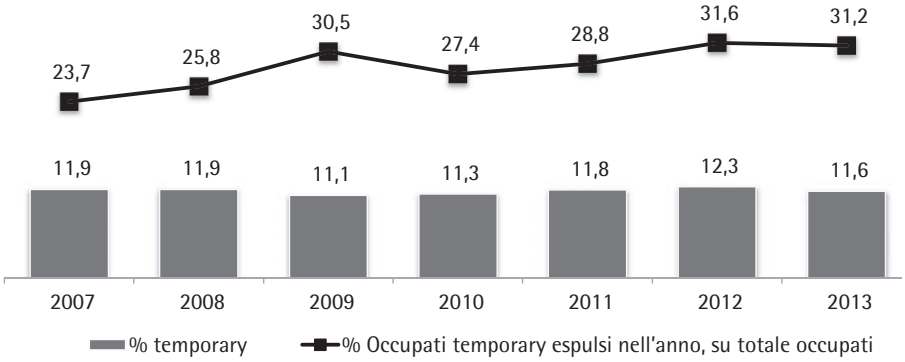
Di fatto, le uniche due componenti della popolazione che hanno visto incrementare la relativa quota di occupati sono quella delle donne e, soprattutto, quella dei 55-64enni (per quanto con tassi di occupazione inferiori alla media nazionale), mentre è evidente quanto, per i meno istruiti, i giovani e i residenti nelle aree del Sud del Paese, la crisi economica sia stata particolarmente pesante. Questi ultimi, infatti, non solo registrano tassi di occupazione nettamente al disotto della media nazionale, ma sono quelli che, dal 2007 in poi, hanno subito la contrazione maggiore in termini di quota di occupati. Molteplici sono le ragioni che spiegano la forte polarizzazione degli effetti della crisi economica sulla forza lavoro giovanile: in primo luogo, la maggior incidenza tra i giovani di tipologie contrattuali atipiche, che portano da un lato a un maggior *turn-over* occupazionale e, dall'altro, in periodi congiunturali sfavorevoli, a una maggior probabilità di uscire dall'occupazione a causa della diminuzione dei rinnovi dei contratti in scadenza. In secondo luogo, vi è il ricorso a politiche di *labour hoarding*, principalmente attraverso l'istituto della Cig, ma anche tramite la rimodulazione (part-time) o la riduzione dell'orario di lavoro. Tutti fattori che agiscono, in gran misura sulla componente più stabile e matura degli occupati, garantendo meno, quindi, le fasce giovanili della forza lavoro. Infine, la compressione del volume di *vacancies* disponibili ha ridotto la capacità del mercato di assorbire le nuove coorti di lavoratori che si affacciano per la prima volta sul mondo del lavoro.

Precarietà e occupazione. Gli effetti del mercato duale

Tra i diversi fattori appena elencati, l'aspetto legato alla precarietà occupazionale è sicuramente quello che maggiormente ha amplificato gli effetti della crisi sulle classi più giovani della popolazione. Com'è noto, nell'ultimo decennio l'incidenza dei cosiddetti *temporary workers*[46] sul totale degli occupati è andata progressivamente aumentando, ed ha interessato soprattutto i nuovi ingressi nel mercato del lavoro quindi, in ultima analisi, la componente più giovane della forza lavoro. Si consideri che, a fronte del dato medio nazionale del 11,6%, la percentuale di *under30* occupata con un contratto a termine o di collaborazione era pari al 35%, quasi tre volte tanto. L'occupazione temporanea risulta, inoltre, molto più sensibile alle dinamiche congiunturali, presentando tassi di crescita e decrescita molto più reattivi alle fasi di espansione e contrazione economica. Ciò, evidentemente, incide maggiormente sulle sottopopolazioni che presentano una più elevata concentrazione in forme di lavoro temporaneo, giovani in primis. Tale andamento appare ben descritto se si guarda all'incidenza del lavoro temporaneo sul complesso dell'occupazione degli ultimi 7 anni (Figura 2.13).

[46] Per lavoratori temporanei, si intendono qui gli occupati dipendenti con contratto a tempo determinato e gli occupati con contratto di collaborazione.

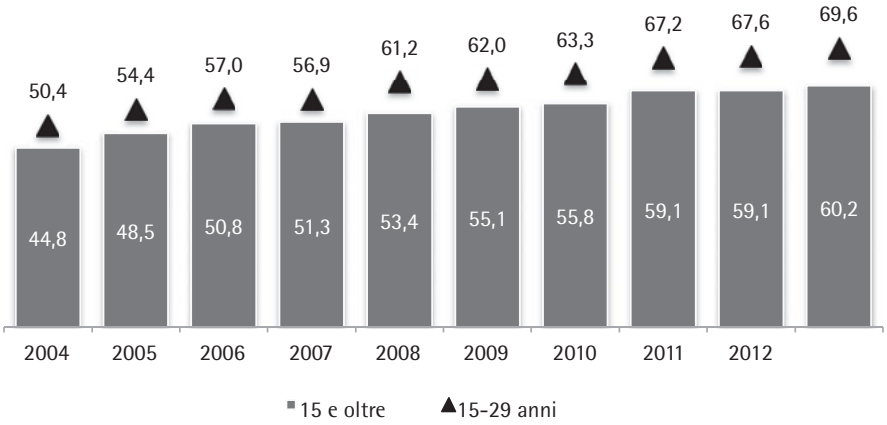
Figura 2.13 **Incidenza temporary worker* su totale occupazione e % di temporary worker espulsi dall'occupazione nell'anno per licenziamento o fine contratto, su totale usciti dall'occupazione. Anni 2004-2012**



* Contrato di lavoro dipendente a tempo determinato o di collaborazione.
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl 2004-2012 e Panel isfol su dati RCFL 2004-2012.

Alla fase di espansione occupazionale degli anni 2000, segue un aumento progressivo della quota di occupazione temporanea. Tale aumento subisce una repentina inversione di tendenza dal 2007 in poi, quando, col profilarsi e col rafforzamento della crisi economica, la quota di *temporary worker* diminuisce drasticamente, per raggiungere il suo minimo nel 2009. Con la "mini ripresa" intervenuta a cavallo del 2010 e 2011, torna a salire l'incidenza dell'occupazione temporanea, seguendo un trend crescente che è stato mantenuto sino al 2012.
Di fatto, nel primo periodo della crisi economica, si è registrata quindi una contrazione dei contratti temporanei, accompagnata da un mancato rinnovo dei rapporti di lavoro giunti al termine della durata contrattuale: la quota di persone che hanno perso un lavoro nell'anno per scadenza contrattuale, rispetto al complesso di persone che hanno smesso di lavorare nello stesso periodo, infatti, è andata aumentando sensibilmente nel 2009, per ridursi nell'anno successivo, per poi riprendere a crescere dal 2011 in poi. Al contempo, l'aumento del peso relativo degli occupati temporanei è stato accompagnato anche da una crescente esposizione di questi ultimi al rischio di essere nuovamente espulsi dal mercato del lavoro per fine del periodo contrattuale, e questo è accaduto sia nel periodo di "mini ripresa", sia negli anni successivi. Il punto è che, in questi anni, la porzione di nuova occupazione caratterizzata dal lavoro temporaneo è andata significativamente aumentando: tra il 2004 e il 2013, la percentuale di nuovi occupati *temporary* nell'anno è passata dal 44,8% al 60,2%, con un aumento di oltre 8 punti percentuali rispetto al 2007 (Figura 2.14). Se si guarda, inoltre, alla parte più giovane della popolazione, tale dinamica appare ancor più marcata: nel 2013, per ogni 10 *under30* occupati nell'anno, poco meno di 7 avevano un lavoro temporaneo, con una crescita di oltre 19 punti percentuali rispetto al 2004, e di quasi 13 rispetto al 2007.

Figura 2.14 **Quota di occupazione temporanea tra gli assunti nell'anno. Anni 2004-2012**

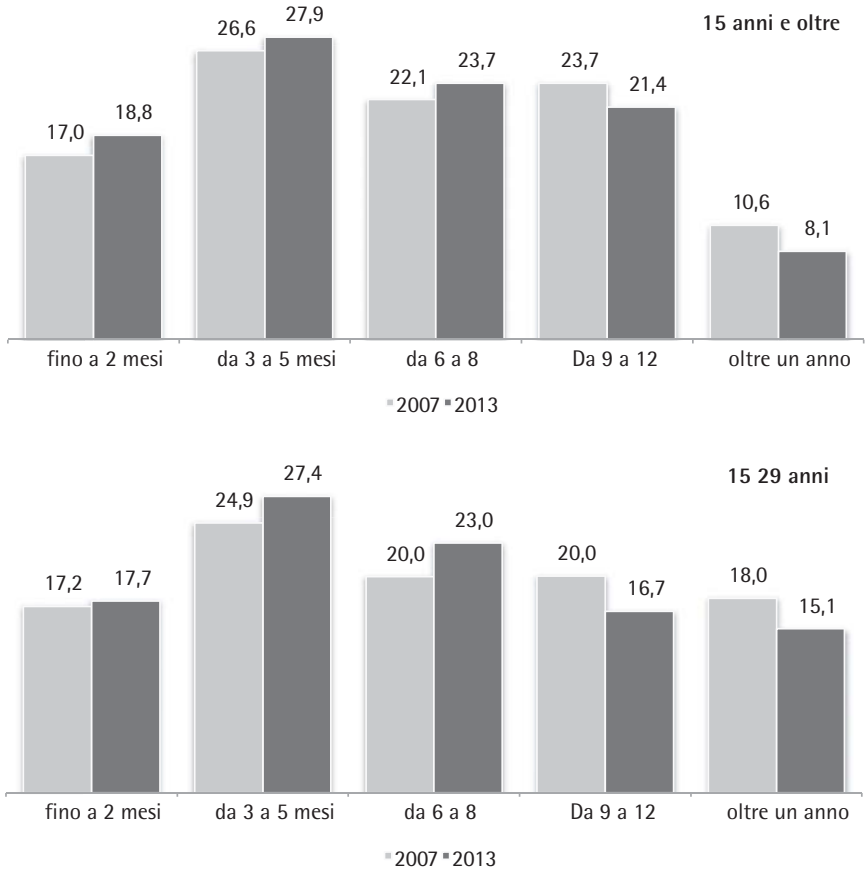


Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl Anni 2007 e 2012.

Del resto, se si guarda ai dati sulle comunicazioni obbligatorie, è evidente come il flusso dei nuovi contratti di lavoro sia fortemente polarizzato verso rapporti di lavoro a termine: nel quarto trimestre 2013 il 66,7% dei rapporti di lavoro attivati era relativo a contratti a tempo determinato[47], valore che per il complesso dei contratti temporanei era pari al 74% (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2014).
Al contempo sono andate modificandosi la distribuzione delle durate contrattuali relative ai nuovi occupati con contratto di lavoro temporaneo, con una rimodulazione a favore di quelle più brevi (Figura 2.15), e una riduzione della percentuale di durata superiore ai 12 mesi dal 10% all'8,1% per il complesso dei nuovi occupati, e dal 18% al 15,1% se si considerano esclusivamente gli occupati *under30*.
Specularmente aumentano i contratti di durata medio breve: tra coloro che avevano trovato un'occupazione con un contratto a temine nel 2007, il 43,6% aveva un contratto al disotto dei 6 mesi, e il 17% inferiore ai 3. Nel 2014 ad avere un contratto di durata non superiore ai 5 mesi era il 46,8% dei nuovi assunti temporanei, e il 18,8% non superava i 2 mesi. Anche per i 15-19 si è registrato uno spostamento similare, con una contrazione dei contratti di durata più lunga di circa 3 punti percentuali (dal 18% al 15,1%), a favore di quelli di durata intermedia (3-5 mesi e 6-8 mesi).

[47] Si precisa che i dati, in questo caso, si riferiscono non agli individui, ma al volume complessivo di contratti stipulati nel periodo. In altre parole, un individuo può essere stato soggetto a più di un avviamento nello stesso trimestre.

Figura 2.15 **Occupati temporanei nell'anno per durata contrattuale prevista. Anni 2007-2013. Età 15 e oltre e 15-29 anni**

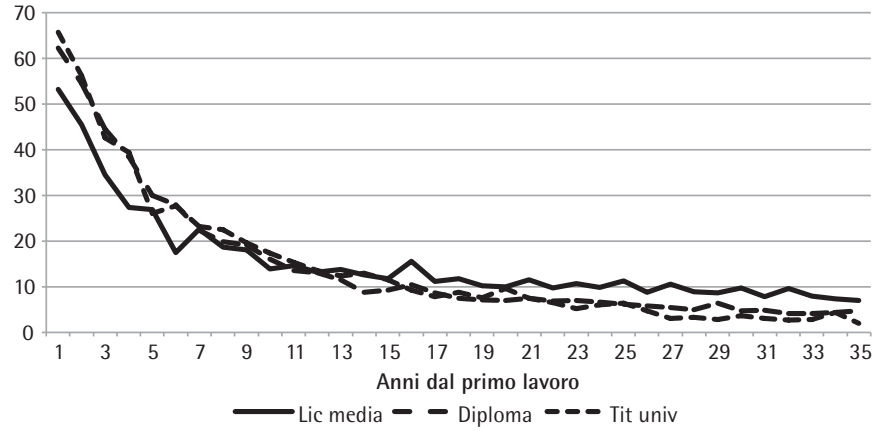


Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl Anni 2007 e 2012.

La rimodulazione dell'intensità di lavoro, già richiamata in precedenza, è avvenuta quindi, sia attraverso una riduzione, per così dire, dell'esposizione contrattuale delle imprese verso i loro dipendenti, sia attraverso la riduzione di assunzioni tramite rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sia attraverso il ricorso a contratti di durata sempre più breve. In tal senso i contratti di tipo temporaneo hanno risposto più ad una necessità espressa dalla domanda di lavoro, consentendo un più repentino adeguamento dell'occupazione alla diverse condizioni di mercato, che non a uno strumento di ingresso nel mercato del lavoro, lungo un percorso di progressiva stabilizzazione contrattuale.
Occorrono, infatti, mediamente 14 anni di lavoro perché la quota di occupazione temporanea raggiunga il valore medio nazionale, ma con andamenti diversi per livello di istruzione posseduto. Coloro che sono in possesso della sola licenza media registrano, nella prima fase della loro carriera lavorativa, un tasso di occupazione temporanea più

basso rispetto a coloro che hanno conseguito titoli di istruzione più elevati (Figura 2.16). Col passare degli anni dal primo ingresso nell'occupazione, la quota di occupati temporanei si riduce considerevolmente, ma con i meno istruiti che dal quindicesimo anno in poi mantengono valori costantemente al disopra di quelli registrati per gli occupati in possesso di un diploma o di un titolo universitario, mostrando inoltre una tendenza a persistere su percentuali intorno al 10% (mentre per i diplomati e laureati tende a scendere ulteriormente).

Figura 2.16 Quota di occupati temporanei per distanza in anni dalla prima occupazione e livello di istruzione.



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl, media 2013.

Se si guarda all'età media dei *temporary worker* per titolo di studio, non sorprende, quindi, che la maggior persistenza della temporaneità contrattuale comporti, per coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio superiore al primo grado, età media e mediana ben più alta rispetto a chi ha maggiormente investito in istruzione formale, con valori più vicini a quelli rilevati per gli occupati a tempo indeterminato (Tabella 2.5): se la metà degli occupati con contratti di collaborazione o di lavoro dipendente a tempo determinato ha più di 41 anni, fra i diplomati l'età scende di 11 anni, e di 9 per i laureati.

Rimane comunque il fatto che, nel complesso, più della metà degli occupati temporanei ha più di 34 anni, vale a dire 14 anni in più dell'età che aveva al momento della sua prima occupazione, a indicare come la persistenza nella condizione di lavoratore temporaneo possa essere elevata, trasformandosi in precarietà.

Tabella 2.5 età media e mediana degli occupati temporanei o a tempo indeterminato per titolo di studio ed età media e mediana al primo lavoro per titolo di studio

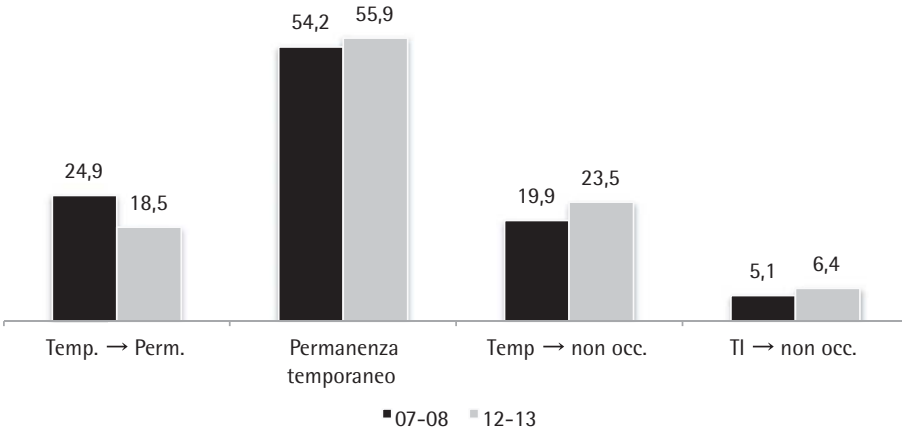
Titolo di studio	Tipologia	Età	
		Media	Mediana
Fino alla licenza media	Tempo indeterminato	45	45
	Occupati temporanei	40	41
Diploma	Tempo indeterminato	42	42
	Occupati temporanei	33	30
Laurea	Tempo indeterminato	44	43
	Occupati temporanei	35	32
Totale	Tempo indeterminato	43	44
	Occupati temporanei	36	34
Età al primo lavoro			
Fino Licenza media		20	17
Diploma		21	20
Laurea		26	26
Totale		22	20

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl, media 2012

Il progressivo aumento dei *temporary worker*, e la contrazione delle durate contrattuali, cui si faceva riferimento in precedenza, sono stati accompagnati anche da un'evidente diminuzione dei lavoratori temporanei che, nell'anno, sono transitati verso un'occupazione stabile. Su 100 occupati temporanei, nel 2007 poco più di un quarto transitava verso un'occupazione a tempo determinato nell'arco dei dodici mesi successivi (Figura 2.17). Nel 2013 la quota di occupazione stabilizzata era scesa di 4 punti percentuali e mezzo, con solo 18,5 occupati a termine su 100 che transitavano verso un'occupazione a tempo indeterminato. Al contempo, è aumenta la quota di coloro che permangono all'interno dell'occupazione con forme contrattuali precarie[48], così come è andata è andata crescendo la quota di occupati a termine in uscita dall'occupazione, transizione che nel 2013 ha interessato poco meno di quarto degli occupati temporanei.

[48] Purtroppo, i dati Panel costruiti con la RCFL dell'ISTAT non permettono di rilevare se la permanenza della tipologia contrattuale sia associata allo stesso contratto o a uno rinnovato, o acceso con un nuovo datore di lavoro. È pur vero che, stando ai dati sulle comunicazioni obbligatorie, il numero di contratti per individuo in unità di tempo è andata aumentando in questi ultimi anni. È quindi probabile che una quota non irrilevante di coloro che permangono all'interno dell'occupazione temporanea siano passati, nei 12 mesi, attraverso uno o più rapporti di lavoro.

Figura 2.17 **Tassi di transizione per tipologia contrattuale di lavoro (temporaneo-permanente). Anni 1007-2008 e 2011-2012. Valori percentuali**



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-Rcfl Anni 2007 e 2012.

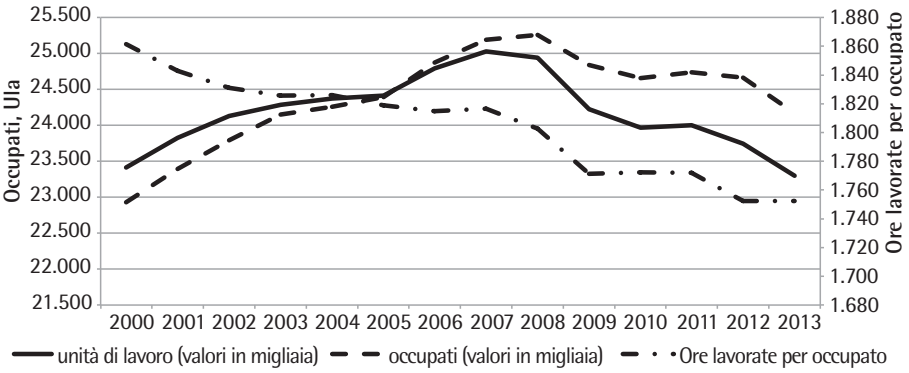
Se si confronta tale tasso di transizione con quello relativo ai lavoratori a tempo indeterminato, è evidente come gran parte della contrazione occupazionale abbia interessato gli occupati temporanei. La probabilità di uscire dall'occupazione per un lavoratore temporaneo è cresciuta, dal 2007 al 2013, di circa 4 punti percentuale e mezzo, mentre per un lavoratore a tempo determinato la variazione è stata solo di 1,3 punti percentuali.
Come si accennava in precedenza, i dati sembrano confermare che il mercato del lavoro italiano funzioni in maniera duale: gli interventi di riforma che si sono susseguiti negli anni in Italia, infatti, hanno agito in maniera asimmetrica sul regime protezionistico dell'impiego, agendo formalmente al margine per i nuovi assunti (Boeri & van Ours, 2009). Tale asimmetria ha portato le imprese ad aggiustare il proprio stock di forza lavoro quasi esclusivamente nella sua componente temporanea, modificando molto marginalmente il volume di dipendenti a tempo indeterminato. Nelle fasi espansive, sarà sostanzialmente la componente dell'occupazione temporanea a crescere, così come sarà quest'ultima a subire principalmente le conseguenze delle fasi recessive (Boeri & Garibaldi, 2006).

La riduzione dell'intensità di lavoro

Il diverso andamento nei flussi occupazionali tra lavoratori temporanei e permanenti è stato, inoltre, amplificato dalle già citate politiche di mantenimento dell'occupazione attraverso sistemi di riduzione dell'intensità del lavoro o di sospensione dei lavoratori. Strategie che, per loro natura, agiscono in maniera ben più intensa sulla quota di dipendenti a tempo indeterminato, piuttosto che su quella dei *temporary* workers.
La diminuzione delle ore mediamente lavorate, dovuta alla contrazione dell'attività

produttiva, la riduzione delle ore di straordinario e, soprattutto, il ricorso alla cassa integrazione guadagni (in particolare a quella in deroga), hanno sostenuto la crescita dell'indice relativo per tutto il periodo della crisi. Per quanto il monte ore lavorato pro capite abbia conosciuto una costante riduzione dall'inizio degli anni 2000 (anche in virtù, dell'apertura della legislazione mercato-lavoristica, a forme contrattuali più flessibili), tra il 2007 e il 2008 tale indice si contrare drasticamente, sfiorando prima la soglia delle 1.800 ore a persona, per poi posizionarsi costantemente al disotto di questo valore (Figura 2.18).

Figura 2.18 Ore lavorate, Unità di lavoro equivalente e rapporto tra ore lavorate e occupati. Anni 2001-2012

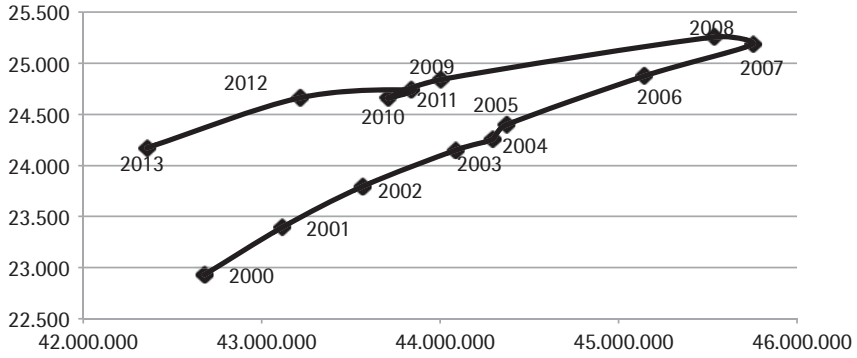


Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT, dati di contabilità nazionale

Sono le conseguenze della crisi economica, che hanno portato, ad una marcata riduzione delle ore di lavoro complessive, ma non a una contrazione dell'occupazione altrettanto forte. L'andamento delle curve relative alle unità di lavoro equivalente[49] e al volume degli occupati confermano tale evoluzione: entrambe le grandezze, infatti si riducono, ma con la curva delle unità di lavoro equivalenti che si mantiene al disotto da quella degli occupati e da questa si allontana progressivamente dal 2008 in poi: segno, appunto, di una riduzione delle ore medie lavorate per individuo.
Tale andamento trova un'ulteriore conferma nell'analisi della relazione tra il volume di occupati e le ore complessivamente lavorate (Figura 2.19).

[49] Le unità di lavoro equivalente misurano il volume di lavoro prestato nelle posizioni lavorative, calcolato riducendo il valore unitario delle posizioni lavorative a tempo parziale in equivalenti a tempo pieno.

Figura 2.19 **Ore lavorate complessive e occupati totale. Anni 2000-2012**



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT, dati di contabilità nazionale

Ad una prolungata fase di crescita sia del monte ore complessivo, sia degli occupati, che ha caratterizzato gli anni che vanno dal 2000 al 2007 (pendenza della curva positiva), segue una brusca inversione di tendenza: dal 2008 in poi, la curva inverte il proprio andamento e descrive una riduzione delle ore lavorate e del volume degli occupati (pendenza della curva negativa). In tale nuova fase, però, l'inclinazione della curva appare meno pronunciata di quanto non fosse durante la fase espansiva. Vale a dire che la variazione di occupati totali rispetto a quella del monte di ore complessivo risulta meno pronunciata di quanto non registrato nella fase di crescita pre-crisi. Nel 2013 il volume complessivo delle ore lavorate era sostanzialmente in linea con quello registrato nel 2000, con uno scarto del -0,8%. Al contrario, l'ammontare degli occupati risultava nel 2013 di circa il 5% superiore a quanto rilevato nel 2009.

In altre parole, l'area compresa tra il tratto ascendente e discendente della curva dà la misura del diverso grado di elasticità nelle fasi di ingresso e di uscita dall'occupazione in relazione al ciclo economico.

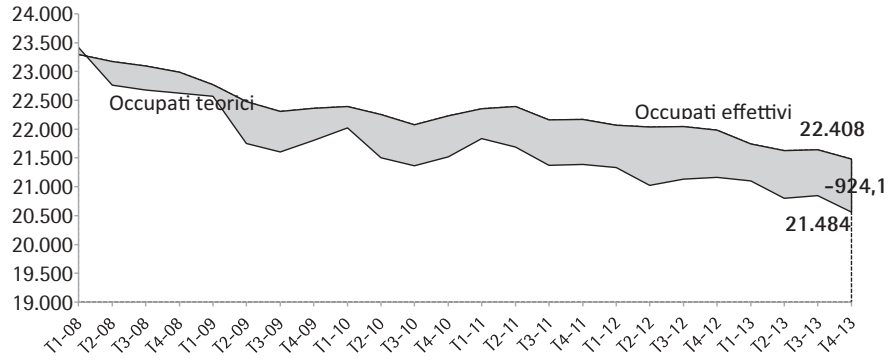
Molti sono i fattori che possono aver influito su tali diverse velocità di reazione, non da ultimo anche aspetti legati a forme di tutela del mercato del lavoro rispetto all'uscita dall'occupazione.

Ma non v'è dubbio che un ruolo fondamentale abbia rivestito il sistema della CIG e degli ammortizzatori in deroga. Proprio dal 2009 in poi, infatti, grazie all'accordo tra Stato e Regioni sul ricorso ai Fondi strutturali per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga a seguito della Legge n. 2 del 2009, il volume di ore di cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga è aumentato vertiginosamente, portando, appunto, ad una notevole contrazione delle ore lavorate attraverso la sospensione dei lavoratori dall'attività lavorativa ma non al loro licenziamento.

In qualche misura è possibile stimare il volume di occupazione trattenuto all'interno dell'impresa attraverso, appunto, processi di aggiustamento interno (riduzione nell'in-

tensità di utilizzo del fattore lavoro), utilizzando un indicatore, per quanto grezzo, risultato del rapporto tra le unità di lavoro equivalente e il volume complessivo degli occupati. Tale rapporto, come intuibile dalle considerazioni sin qui fatte, è andato progressivamente riducendosi dal 2007 in poi, passando dall'1,08 del 2007, all'1,03 del terzo trimestre 2013, con una variazione complessiva del -4,1%. Mantenendo costante tale rapporto al valore del 2007, è possibile ricostruire, in serie trimestrale, il volume teorico di occupati che si sarebbe dovuto avere se le imprese avessero scaricato l'intero aggiustamento sul volume di occupazione, senza alcuna rimodulazione oraria. Si viene così a definire una forbice tra occupati effettivi e occupati torici che, al terzo trimestre 2013, ammontava a 924 mila unità (Figura 2.20). Ciò vuol dire (nell'ipotesi che tutti la lavoratori non occupati fossero in ricerca attiva di lavoro) che il tasso di disoccupazione del terzo trimestre 2013 passerebbe dal 12,7% al 16,3%.

Figura 2.20 Occupati effettivi e occupati stimati



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT, dati di contabilità nazionale

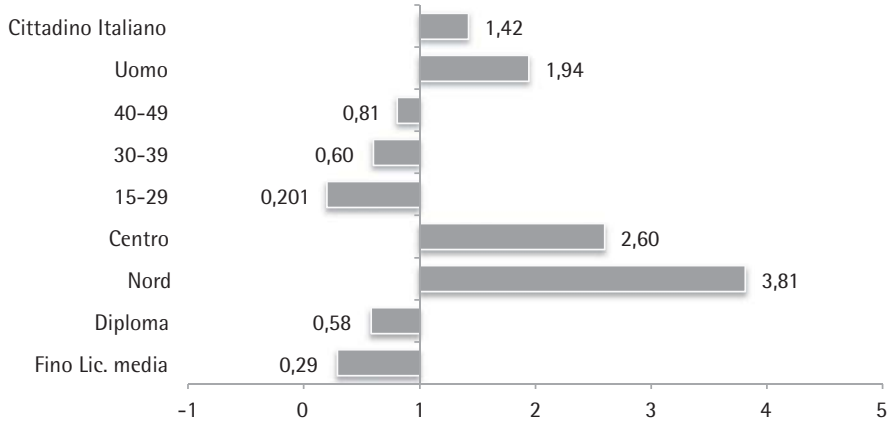
Le caratteristiche della popolazione e le probabilità di occupazione. Analisi attraverso un modello logit

Attraverso l'implementazione di un modello logistico è possibile isolare le diverse caratteristiche utilizzate nell'analisi degli andamenti occupazionali per stabile quanto incidano, queste ultime, sulla probabilità di essere occupati o meno. L'indicatore ottenuto, chiamato *Odds-ratio*, permette di identificare quanto, per una particolare sotto-popolazione, sia più o meno probabile trovarsi nella condizione di occupato, rispetto a una sottopopolazione di riferimento (Hosmer & Lemeshow, 2000). In tal modo, è possibile verificare quanto sia premiante (o svantaggioso) in termini di probabilità occupazionali, essere un giovane, rispetto a un lavoratore di una classe più anziana, essere un italiano rispetto a uno straniero, oppure un uomo rispetto a una donna.

L'analisi è stata condotta limitatamente alle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni e all'insieme delle forze lavoro (quindi gli occupati e i disoccupati) e le forze lavoro

potenziali (ovvero coloro che sono disponibili a lavorare ma non ricercano un'occupazione, e coloro che non sono in cerca di un lavoro, ma sarebbero immediatamente disponibili a lavorare). Il modello fornisce indicazioni del tutto coerenti con quanto esposto nei paragrafi precedenti relativamente ai tassi di occupazione, ma con un'indicazione in più, ovvero l'intensità con la quale appartenere a una certa categoria della popolazione intervenga sulla probabilità di essere occupato. Si scopre così, che a parità di altre condizioni, un cittadino italiano ha quasi una volta e mezza più probabilità di essere occupato di un cittadino straniero, mentre un uomo ha quasi due volte la probabilità di avere un lavoro rispetto a una donna (Figura 2.21).
Si conferma, inoltre, lo svantaggio relativo alle età più giovani: al diminuire della fascia di età considerata, la probabilità di essere occupato diminuisce sensibilmente rispetto alla classe di popolazione con almeno 50 anni, fino ad arrivare, per i 15-29, allo 0,20. Ciò vuol dire che un giovane al disotto dei 25 anni ha meno di un quarto delle probabilità di essere occupato rispetto a una persona con almeno 50 anni di età. Così come chi è residente nel Nord Italia ha una probabilità di essere occupato di quasi 4 volte più alta rispetto a chi vive nel Meridione, mentre chi risiede nelle ragioni centrali ha una probabilità di avere un'occupazione di oltre 2 volte e mezzo più alta di coloro che si trovano nell'Italia meridionale o insulare.
Viene rafforzata, infine, l'indicazione circa il vantaggio relativo dato dall'investimento in istruzione: per un diplomato la probabilità di essere occupato è poco più della metà rispetto a chi è un possesso di una laurea, rapporto che scende a meno di un terzo se si considerano coloro che, al massimo, sono in possesso della licenza media.

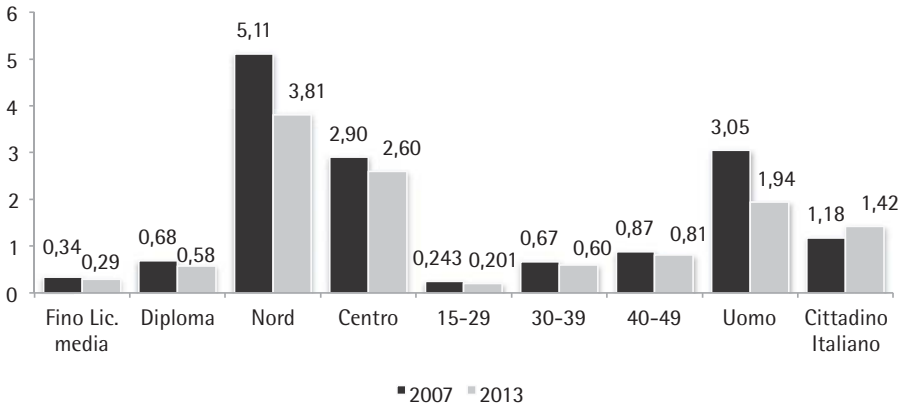
Figura 2.21 Odds-ratio relativo alla probabilità di essere occupato, per alcune caratteristiche della popolazione di età 15-64 anni. Forze lavoro e forze lavoro potenziali, anno 2013



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, RCFL, media 2013

Ma stante le caratteristiche che accrescono o riducono la probabilità relativa di essere occupato, quanto e come il periodo di crisi economica che si protrae oramai dal 2008 ha inciso su tali valori? In altre parole, la congiuntura sfavorevole ha colpito, indistintamente, tutte le categorie qui analizzate, mantenendo quindi costanti gli *Odds-ratio (effetto neutrale)*, oppure no? Ricostruendo gli indicatori in serie storica, è possibile verificarne l'andamento nel tempo, partendo dal 2007 fino al 2012. Se si guarda, ad esempio, alle prime due caratteristiche esaminate, la cittadinanza e il genere, si riscontrano due andamento opposti (Figura 2.22).

Figura 2.22 Odds-ratio relativo alla probabilità di essere occupato, 15-64 anni. Confronto 2007-2013. Forze lavoro e forze lavoro potenziali. Popolazione 16-64 anni



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, RCFL

In primo luogo emerge una marcata contrazione del vantaggio relativo degli uomini rispetto alle donne. Nel 2007 per un uomo la probabilità di essere occupato era di quasi 3 volte e mezzo superiore a quella di una donna, nel 2012, come già riportato in precedenza, il valore scende a 2,29. Negli ultimi anni, quindi, sembra ulteriormente ridursi per le donne lo svantaggio di genere, per quanto rimanga ancora ben evidente. Del resto, al contrario di quanto accaduto per gli uomini, il tasso di attività femminile ha continuato, anche negli ultimi anni, ad aumentare, sia in ragione di un trend crescente che prosegue da molti anni, sia per il fatto che, proprio l'acuirsi della crisi economica, ha spinto molte donne a cercare un'occupazione, al fine di compensare la perdita (o l'aumento del rischio di perdita) del lavoro di un familiare, fenomeno che generalmente prende il nome di *added worker* (European Commission, 2011). Peraltro, le strategie di riduzione dell'orario di lavoro, delle quali spesso si è parlato in questo rapporto, hanno fatto ampio ricorso a rapporti di lavoro part-time (tra l'altro con un carattere prevalentemente involontario), tipologia contrattuale che coinvolge notoriamente più le oc-

cupate che gli occupati e che, evidentemente, ha contribuito non poco a sostenere il tasso di occupazione femminile anche in periodi di forte contrazione occupazionale[50]. Diverso è, invece, l'andamento relativo al confronto tra italiani e stranieri che denota, dal 2007 a oggi, un peggioramento della probabilità di essere occupato per questi ultimi, in linea con i dati relativi ai tassi di disoccupazione e di occupazione che hanno evidenziato, nel tempo, il peggioramento della condizione occupazionale degli cittadini immigrati.

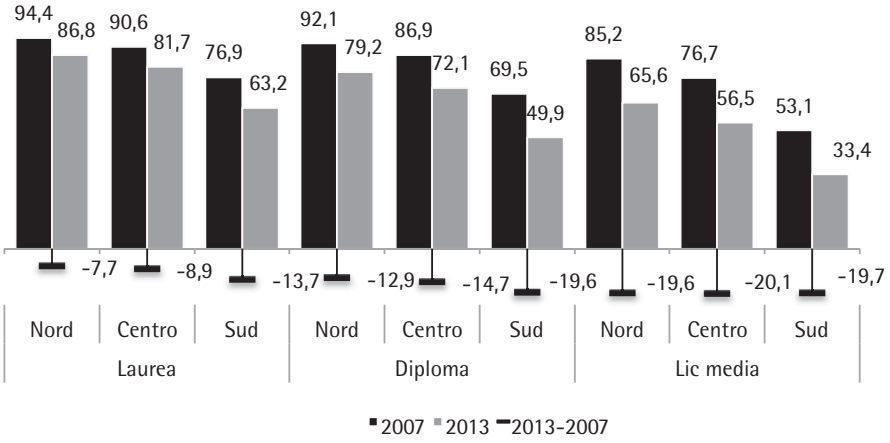
Rispetto alle fasce di età, gli individui che mostrano il peggioramento più evidente sono quelli compresi tra i 30 e i 39 anni, il cui *Odss-ratio*, rispetto ai lavoratori con almeno 50 anni, passa dallo 0,67 allo 0,60 mentre sostanzialmente stabile appare l'indice relativo ai 15-29enni che, già nel 2007, segnava una situazione decisamente penalizzante per la competente più giovane delle forze lavoro. Ben più evidente, invece, è la contrazione relativa agli indici calcolati rispetto all'area geografica di residenza: gli effetti della crisi economica hanno sensibilmente intaccato il vantaggio determinato dall'essere residente nelle aree centrali e settentrionali del paese.

Nel 2007 nel nord Italia la probabilità di essere occupato era di oltre 5 volte più elevata che non nel meridione, e di tre volte per coloro che erano residenti nelle regioni centrali. A distanza di 6 anni, entrambi gli indici si riducono, ma con una variazione che appare decisamente più marcata per gli abitanti del nord-Italia. In altre parole, la contrazione occupazionale ha interessato in maniera rilevante anche le aree economicamente più dinamiche del Paese, ancorché peggiorando la situazione di quelle più depresse. Infine, se si guarda ai titoli di studio, si conferma il rafforzamento, seppur live, della probabilità occupazionale dei laureati rispetto sia a chi è in possesso di un titolo secondario sia ai meno istruiti.

Per sottolineare quanto l'investimento in istruzione possa rafforzare le caratteristiche di occupabilità dei soggetti, è stato qui condotto un piccolo esercizio mettendo a confronto le probabilità di trovarsi nella condizione di occupato di un giovane tra i 15 e i 29 anni con i diversi livelli di istruzione, residente nelle diverse aree del Paese. I valori ottenuti sono stati, inoltre, confrontati con quelli relativi al 2007 (Figura 2.23).

[50] Si rammenta che nel 2012 la quita di donne in Part-time superava il 31%, contro il 6,7 degli uomini

Figura 2.23 **Probabilità di occupazione per un uomo di 1-29 anni per titolo di studio e area geografica di residenza. Confronto 2007-2013 (valori e differenze assoluti)**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, RCFL

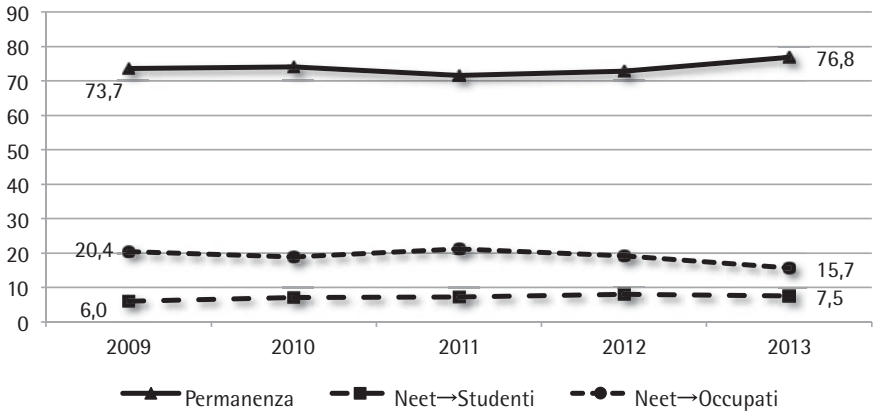
La probabilità di occupazione segna, per tutte le aree geografiche e i titoli di studio, un'evidente diminuzione ma, al contempo, possedere titoli di studio terziari fornisce possibilità occupazionali decisamente migliori rispetto a coloro che hanno intrapreso percorsi di studio più brevi. E questo a prescindere dall'area di residenza, per quanto con probabilità che si riducono significativamente spostandosi dalle regioni del nord a quelle del sud del Paese.
Ma soprattutto, tra il 2007 e il 2012, sono i soggetti meno istruiti quelli che segnano la contrazione più marcata della probabilità di essere occupato, con la conseguenza di veder aumentata ulteriormente la distanza tra la loro situazione e quella dei laureati o dei diplomati.

2.2. Disoccupazione e inattività

Il quadro generale

La progressione del volume di disoccupati avviatasi dalla seconda metà del 2007, è proseguita quasi senza soluzione di continuità per tutto il settennio successivo. A fine 2013 il numero di persone tra i 15 e i 64 anni in cerca di un'occupazione superava abbondantemente i tre milioni, più del doppio rispetto al primo trimestre 2007 (Figura 2.24).

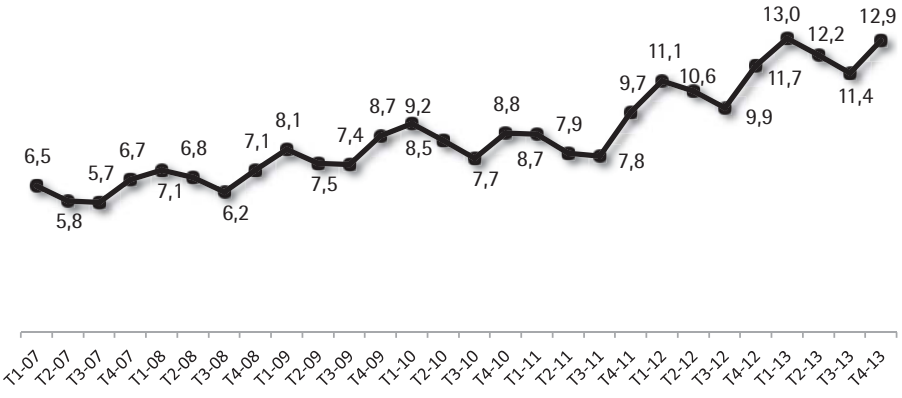
Figura 2.24 **Occupati 15-64 anni per trimestre, valori assoluti e variazioni tendenziali percentuali. IV trimestre 2007-IV trimestre 2013. Dati in migliaia**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, RCFL

Anche in questo caso, come già rilevato nel caso degli occupati, la prima metà del 2011 ha concesso un breve tregua alla crescita della massa di persone in cerca d'occupazione. Crescita che poi riprende con ritmi molto pronunciati: tra il secondo terzo trimestre del 2011 e l'ultimo del 2013 i disoccupati crescono di oltre un milione e 200mila unità; così come i tassi di disoccupazione, che portano la quota di forza lavoro disoccupata nel quarto trimestre 2013 a valori prossimi al 13%. Era dalla crisi del 1998 che la quota di persone in cerca di lavoro non superava, per quattro trimestri consecutivi, la soglia dell'11%, peraltro senza mai valicare quella del 12%.

Figura 2.25 **Tassi di disoccupazione trimestrali. IV trimestre 2007, IV trimestre 2013. Età 15-64 anni, dati in migliaia**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, RCFL

In termini di medie annuali, l'aumento delle persone in cerca di lavoro ha portato il tasso di disoccupazione dei 15-64enni al 12,4% nel 2013, ovvero il doppio rispetto a quanto registrato prima della crisi economica, con un incremento particolarmente marcato dal 2012 in poi, e con un evidente peggioramento della situazione del mercato del lavoro italiano rispetto al contesto europeo (Tabella 2.6)

Tabella 2.6 Tassi di disoccupazione in Europa. Anni 2007, 2011 e 2013. Popolazione 15-64 anni. Valori percentuali e variazioni assolute

Paesi	2007	2011	2013	2013-2010	2013-2007
UE27	7,2	9,7	10,9	1,2	3,7
UE15	7,1	9,7	11,1	1,5	4,0
Austria	4,5	4,2	5,0	0,5	0,5
Germania	8,8	6,0	5,4	-1,8	-3,4
Lussemburgo	4,1	4,9	5,9	1,5	1,8
Olanda	3,2	4,4	6,7	2,2	3,5
Danimarca	3,8	7,7	7,2	-0,4	3,4
UK	5,4	8,2	7,7	-0,2	2,3
Svezia	6,2	8,0	8,2	-0,6	2,0
Finlandia	6,9	7,9	8,3	-0,2	1,4
Belgio	7,5	7,2	8,5	0,1	1,0
Francia	8,0	9,2	9,9	0,6	1,9
Italia	6,2	8,5	12,4	3,9	6,2
Irlanda	4,6	14,9	13,3	-0,8	8,7
Portogallo	8,5	13,4	17,0	5,6	8,5
Spagna	8,3	21,8	26,5	6,3	18,2
Grecia	8,4	17,9	27,5	14,8	19,1

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Se, infatti, fino al 2011 la quota di forza lavoro italiana in cerca di un'occupazione si manteneva su livelli inferiori alla media europea, dal 2012 in poi la tendenza si inverte, con l'Italia che segna un tasso di 1,3 punti percentuale più elevato della media dell'Europa a 27 Paesi, e di un punto e mezzo rispetto all'UE15. È questo un aspetto non secondario, che allinea l'Italia, anche rispetto a tale specifico indicatore, ai Paesi che più stanno soffrendo l'attuale fase recessiva. Se si guarda, infatti, l'andamento degli ultimi due anni, soltanto Spagna e Grecia segnano un innalzamento dei tassi di disoccupazione più elevato dell'Italia, mentre gli altri (con la sola eccezione di Olanda e Lussemburgo), mostrano una sostanziale stabilità nella quota di forza lavoro in cerca, se non variazioni addirittura negative dei tassi di disoccupazione interni.

Scomponendo la popolazione dei disoccupati per tipologia di disoccupazione, è possibile isolare, fra i disoccupati, coloro che hanno involontariamente perso il lavoro perché licenziati, o per scadenza della durata contrattuale o, in caso di lavoro autonomo, per chiusura o cessazione dell'attività. Viene così a definirsi una sottopopolazione di di-

soccupati in senso stretto, che potremmo definire propriamente involontari[51], poiché la loro attività lavorativa è stata interrotta per ragioni indipendenti dalla loro volontà. Il secondo sottogruppo annovera, invece, coloro il cui rapporto di lavoro si è concluso volontariamente per motivi diversi, come una malattia, una maternità, la necessità di prendersi cura dei figli, per studio o formazione o per pensionamento. A questi due gruppi vanno aggiunti, infine, gli inoccupati, vale a dire coloro che, in prevalenza giovani, sono ancora alla ricerca del loro primo lavoro, anch'essi, quindi, annoverabili tra i disoccupati involontari.

Gli andamenti degli ultimi 6 anni mostrano chiaramente come, sul volume degli occupati, sia stata la componente involontaria a incidere maggiormente: da un lato il flusso di nuove forze lavoro entrate nel mercato del lavoro senza trovare un'occupazione, che ha determinato, nel periodo considerato, una crescita della massa di disoccupati di quasi 350mila unità (Tabella 2.7). Dall'altro, è soprattutto la componente dei cessati involontari a presentare i tassi di crescita maggiore. Nel 2013 poco meno del 60% dei disoccupati aveva perso il lavoro perché licenziato o per cessazione della propria attività economica o per il raggiungimento dei limiti temporali previsti dal contratto. Si tratta di oltre un milione e 800mila persone, più del doppio di quanto rilevato nel 2007. Più lineare appare, invece, la componente della disoccupazione volontaria che, nei sette anni, non presenta particolari variazioni, con la sola eccezione del 2012, che registra un leggero incremento nell'ordine delle 90mila unità. Peraltro, i tassi di variazioni annuali evidenziano dinamiche differenti negli andamenti dei diversi aggregati. In particolare, la massa dei disoccupati denuncia un'elasticità rispetto alla congiuntura particolarmente marcata: durante il primo di shock del 2008, l'insieme della forza lavoro espulsa dall'occupazione, o che non aveva trovato lavoro una volta arrivata alla naturale scadenza contrattuale, aumenta considerevolmente, segnando poi una contrazione durante il 2011, seguita da un ulteriore incremento col nuovo peggioramento del clima economico generale.

[51] Si perdoni l'uso improprio della definizione di "disoccupazione volontaria" che, in senso economico, si riferisce a individui che non sono disponibili a lavorare al salario di mercato. In questo caso si intende circoscrivere più intuitivamente l'insieme di persone che hanno interrotto il proprio rapporto volontariamente, per motivi non necessariamente legati alla retribuzione.

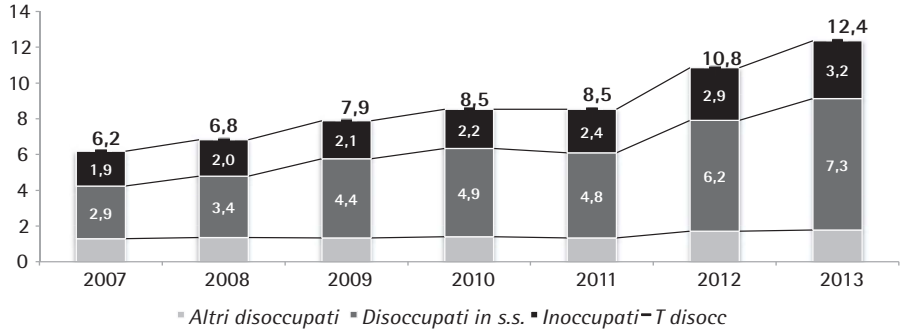
Tabella 2.7 Disoccupati per tipologia di disoccupazione. Valori assoluti e percentuali e variazione annuali percentuali. Età 16-64, anni 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valori assoluti (valori in migliaia)							
Inoccupato	471	504	521	541	599	741	815
Disoccupati in s.s	718	845	1.091	1.210	1.176	1.562	1.843
Altri disoccupati	314	336	329	347	328	432	447
Totale	1.503	1.685	1.941	2.098	2.103	2.735	3.105
Variazioni %							
Inoccupato	-16,9	7,0	3,3	3,9	10,7	23,8	10,0
Disoccupati in s.s	-2,6	17,8	29,1	10,9	-2,8	32,8	18,0
Altri disoccupati	-13,7	6,8	-2,2	5,5	-5,3	31,6	3,5
Totale	-9,9	12,1	15,1	8,1	0,3	30,0	13,5
Distribuzione %							
Inoccupato	31,3	29,9	26,9	25,8	28,5	27,1	26,3
Disoccupati in s.s	47,8	50,2	56,2	57,7	55,9	57,1	59,3
Altri disoccupati	20,9	19,9	16,9	16,5	15,6	15,8	14,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

L'andamento è speculare a quanto descritto relativamente all'occupazione a termine nel paragrafo precedente, nel quale si evidenziava come, a fronte di una relativa stabilità dell'occupazione a tempo indeterminato, sia quella dei *temporary worker* la categoria che subisce le contrazioni e gli aumenti più evidenti durante le fasi congiunturali negative e positive. Per certi versi, gli indici di variazione percentuale relativi agli inoccupati descrivono una situazione ancor più problematica. Questi ultimi, infatti, segnano variazioni positive per tutti gli anni compresi nell'intervallo qui considerato: in altre parole il volume degli inoccupati non ha mai smesso di crescere dal 2007 a oggi, e non sembra aver potuto nemmeno godere dei benefici della seppur breve fase espansiva del 2011 (e che, anzi, segna la variazione percentuale più elevata, ad esclusione di quella del 2013). Tali andamenti trovano riscontro nelle dinamiche relative al tasso di disoccupazione complessivo, scomposto per le sotto-popolazioni sin qui esaminate (Figura 2.26).

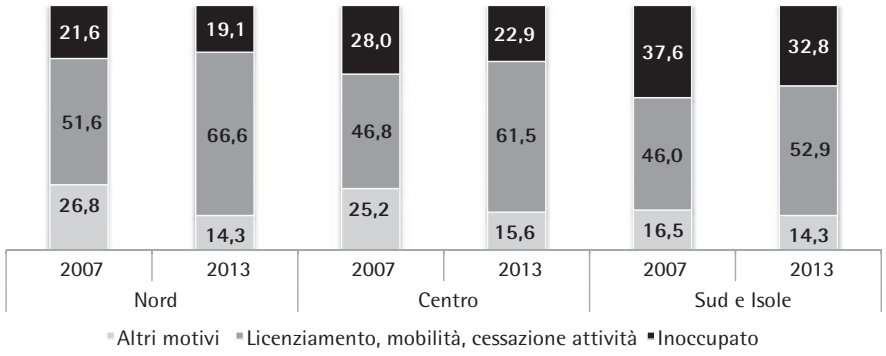
Figura 2.26 Tasso di disoccupazione per diverse componenti della disoccupazione. Età 15-64 anni, annualità 2007-2013



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

All'aumento della quota di forza lavoro disoccupata, riscontrato dall'inizio della crisi ad oggi, concorre in misura evidente la quota di disoccupati usciti non volontariamente dall'occupazione, il cui tasso relativo passa dal 2,9% del 2007, al 7,3% del 2013.
Solo apparentemente meno preoccupante è l'aumento del tasso relativo ai disoccupati privi di esperienza lavorativa che, nel periodo, cresce di 1,3 punti percentuali. Un valore, quindi, nettamente inferiore a quanto registrato dai disoccupati in senso stretto, per evidenti questioni di dimensioni del fenomeno (questi ultimi, si ricorda, raccolgono quasi il 60% del totale dei disoccupati) ma che, di fatto porta l'indice di disoccupazione degli inoccupati ad un valore ancora più elevato di quello registrato per i disoccupati in senso stretto 7 anni prima. In altre parole, la crisi ha portato a una contrazione talmente marcata dei primi ingressi nell'occupazione da far assumere agli inoccupati lo stesso peso che avevano i disoccupati in senso stretto prima dell'esplosione della crisi economica del 2008.
Gli effetti della crisi hanno, inoltre, contribuito a riequilibrare la composizione della platea dei disoccupati a livello territoriale, agendo fondamentalmente sulla compressione della componente involontaria di questi ultimi. Nel 2007 la quota di persone in cerca di lavoro che avevano perso la precedente occupazione volontariamente era, infatti, ben più elevata nelle regioni del centro-nord, con uno scarto rispetto alle aree meridionali che oscillava intorno ai 10 punti percentuali. Nel 2013 la situazione cambia radicalmente, con un "livellamento" di tale quota su percentuali prossime, se non identiche, a quelle registrate nelle regioni meridionali.
Il peggioramento del quadro economico complessivo e, soprattutto, delle condizioni del mercato del lavoro, da un lato frena la dinamica degli abbandoni volontari dell'occupazione a vantaggio, soprattutto, della quota di disoccupati espulsi dal lavoro. A questi ultimi, infatti è riconducibile ben il 70% dell'aumento delle persone in cerca di lavoro nell'intervallo di tempo considerato, a fronte di un 8% determinato dai disoccupati per altri motivi (Figura 2.27).

Figura 2.27 **Distribuzione percentuale dei disoccupati per tipologia di disoccupazione e area geografica. Anni 2007 e 2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Questo non accade, però, per le fasce più giovani della popolazione, per le quali la componente dei disoccupati privi di esperienza lavorativa oltre che essere, ovviamente, quella preponderante, risulta in crescita: nel 2007 fra gli *under*25 la quota degli inoccupati rappresentava il 60% del totale delle persone in cerca di lavoro, mentre nel 2013 era salita 62,4%.
Anche la componente degli inoccupati cresce ovunque in maniera considerevole, ma meno che proporzionalmente rispetto ai disoccupati in senso stretto, così da determinarne una riduzione del peso relativo rispetto alla platea delle persone in cerca.

L'impatto della crisi sulle diverse componenti della popolazione

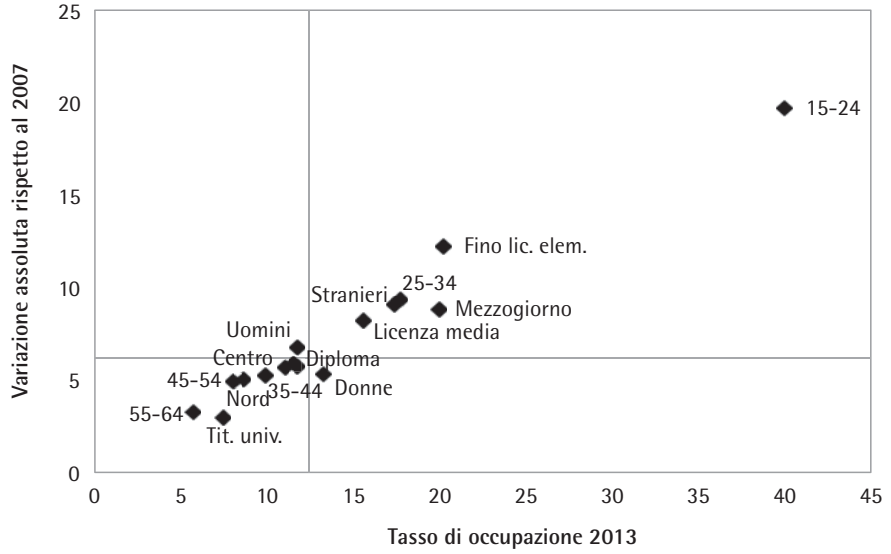
Sempre più giovani, quindi, non riescono a portare a termine il processo di transizione studio-lavoro, determinando una crescita dei tassi di disoccupazione relativi su livelli impensabili solo qualche anno fa. È proprio il tasso di disoccupazione degli *under* 24, infatti, ad aver subito l'incremento maggiore dal 2007 in poi, con una variazione di 19,7 punti percentuali (Tabella 2.8 e Figura 2.28) e un volume di disoccupati che si attesta, nel 2013, intorno alle 655mila unità, quasi il doppio di quanto rilevato nel 2007 (380mila). Ma tutte le principali componenti della popolazione mostrano incrementi considerevoli nella quota di forza lavoro in cerca di occupazione. Se, per certi aspetti, la crisi ha avuto un impatto selettivo sui tassi di occupazione, con alcune sottopopolazioni che mostravano un certo livello di "protezione" rispetto alla contrazione occupazionale registrata in questi anni (in particolare donne e *over*45), per i tassi di disoccupazione ciò non è avvenuto.

Tabella 2.8- Tassi di disoccupazione per alcune componenti della popolazione. Valori assoluti e differenze assolute e percentuali. Media 2007, 2012 e 2013 (15-64 anni)

	Tassi di disoccupazione			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2007	2012	2013	2013-'12	2013-'07	2013-'12	2013-'07
Uomini	5,0	10,0	11,7	1,7	6,8	16,8	135,8
Donne	7,9	12,0	13,2	1,3	5,3	10,8	67,0
Nord	3,5	7,5	8,6	1,0	5,0	13,7	141,8
Centro	5,4	9,7	11,0	1,4	5,7	14,1	105,8
Meridione	11,1	17,4	19,9	2,6	8,8	14,9	79,1
15-24 anni	20,3	35,3	40,0	4,7	19,7	13,4	97,1
25-34 anni	8,3	14,9	17,7	2,8	9,4	18,9	112,7
35-44 anni	4,6	8,6	9,9	1,2	5,2	14,3	113,6
45-54 anni	3,1	6,7	8,0	1,3	4,9	20,0	159,1
55-64 anni	2,4	5,3	5,7	0,4	3,3	7,6	135,9
Fino lic. elem.	7,9	16,7	20,2	3,5	12,2	20,8	153,9
Lic. media	7,4	13,5	15,6	2,1	8,2	15,8	111,7
Diploma	5,6	10,1	11,5	1,4	5,9	14,1	104,6
Tit. univ.	4,5	6,8	7,4	0,6	3,0	9,2	66,2
Italiani	6,0	10,5	11,7	1,3	5,7	12,3	95,0
Stranieri	8,3	14,1	17,4	3,2	9,1	23,0	109,4
Totale	6,2	10,8	12,4	1,6	6,2	14,8	100,0

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Figura 2.28 **Tassi disoccupazione 2011 e variazioni assolute rispetto al 2007 per alcune delle principali componenti della popolazione**

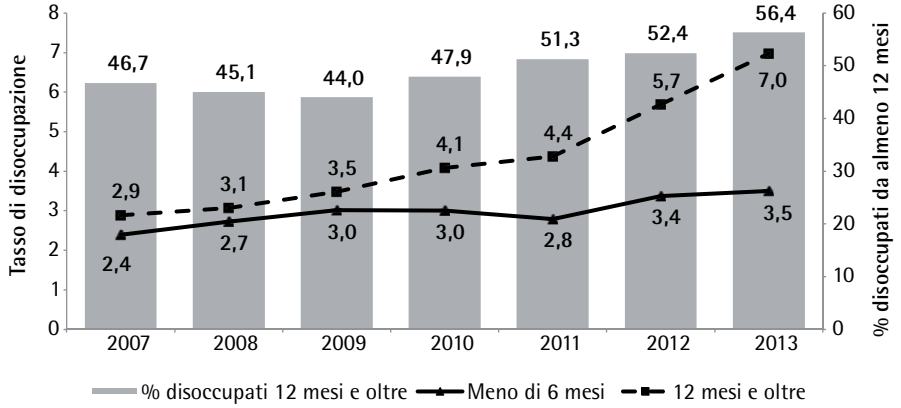


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Unitamente ai 15-24enni, sono le persone con titolo di studio medio basso e residenti nelle aree del sud Italia a mostrare l'aumento assoluto più evidente dei tassi di disoccupazione, aggravando così ulteriormente la loro condizione, che li vedeva registrare tassi di disoccupazione molto superiori alla media nazionale.

Ma, al di la della crescita del volume dei disoccupati, la vera dimensione dell'attuale crisi economica, è da ricercare nella persistenza nella disoccupazione: dal 2007 al 2013 la massa di disoccupati 15-64'enni in cerca di un'occupazione da almeno 12 mesi è più che raddoppiata, passando da poco più di 700mila, a un milione e 750 mila unità. Nel 2013 il 56,4% dei disoccupati era alla ricerca di lavoro da almeno 12 mesi, contro il 46,7% del 2007 (Figura 2.29).

Figura 2.29 **Tasso di disoccupazione relativo alle persone in cerca di lavoro da meno di 6 mesi e da 12 mesi o più, e percentuale di persone in cerca da almeno 12 mesi. Anni 2007-2013, età 15-64 anni**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

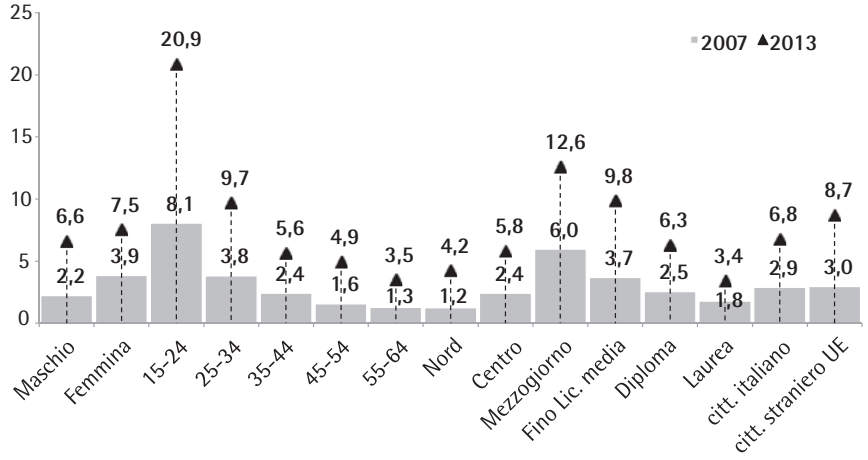
Il tasso di disoccupazione di lunga durata dal 2007 in poi ha continuato a crescere senza soluzione di continuità, posizionandosi nel 2013 su livelli più che doppi rispetto a quelli di 7 anni prima. Ma, soprattutto, tale valore è andato discostandosi drammaticamente dal tasso relativo alle persone in cerca da non più di 5 mesi: nel 2007 i due indicatori si collocavano su percentuali tendenzialmente simili, con scarti che si sono mantenuti, fino al 2009, su valori inferiori al mezzo punto percentuale.

Dal 2010 in poi la situazione cambia radicalmente, con i tassi di disoccupazione di lunga durata che aumentano significativamente, mentre quelli relativi ai disoccupati da meno di 6 mesi rimangono tendenzialmente stabili o comunque segnano variazioni ben più contenute. È la massa di nuovi disoccupati accumulatasi nel tempo che, in mancanza di nuove opportunità lavorative, transita nella disoccupazione di lunga durata.

Questo è ancor più evidente per gli individui privi di esperienza lavorativa. Fra gli inoccupati la quota delle persone in cerca da almeno 12 mesi passa dal 61% del 2007 al 71,8% del 2013.

Ciò ha un impatto evidente sulla componente più giovane della popolazione che, come segnalato in precedenza, è quella che registra le probabilità più basse di trovare un'occupazione. Non stupisce, quindi, che sia proprio la fascia degli *under24* a segnare i tassi di disoccupazione di lunga durata più elevati, distaccandosi dalla media nazionale di oltre 13 punti percentuali, con un indice relativo che, rispetto al 2007, aumenta di quasi 12 punti (Figura 2.30).

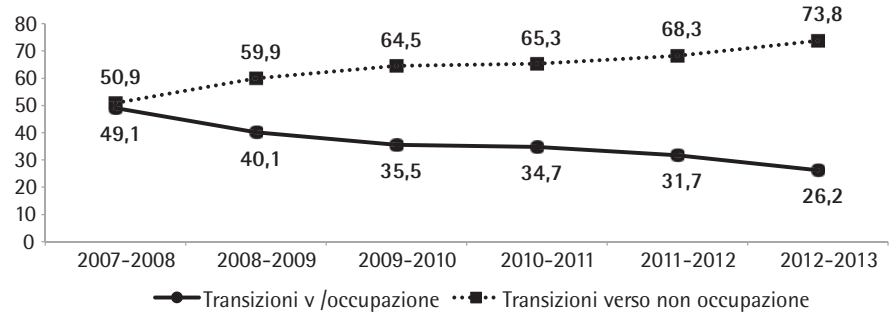
Figura 2.30 **Tasso di disoccupazione di lunga durata per alcune delle principali componenti della popolazione. Anni 2007-2013, età 15-64**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Al flusso di persone uscite dall'occupazione, quindi, per i giovani si somma quello dei nuovi ingressi in età lavorativa che non riescono a trovare uno sbocco occupazionale. Nel 2008, le persone che avevano terminato il proprio percorso di studi l'anno precedente risultavano equamente divise tra occupati e non occupati. Vale a dire che, in linea generale, un giovane su due risultava occupato a un anno dal primo ingresso nel mondo del lavoro. Coll'aggravarsi della congiuntura economica, le probabilità di trovare un lavoro una volta terminati gli studi, diminuisce progressivamente, fino ad arrivare al 2013, quando solo un quarto dei giovani al primo accesso al mercato del lavoro trovano un'occupazione (Figura 2.31).

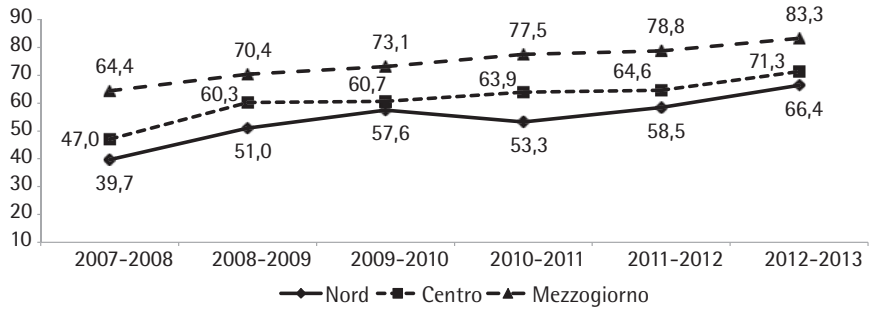
Figura 2.31 **Transizioni dalla condizione di studente a quella di occupato o non occupato. Popolazione 15-29 anni non in istruzione formale. Annualità 2007-2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-ISTAT RCFL

Un'ulteriore analisi che permette di valutare quanto sia diventato più complicato per un giovane entrare nel mercato del lavoro è la quota di persone che, non più in istruzione, risulta priva di esperienza lavorativa, per tempo trascorso dall'uscita dal sistema di istruzione.
Anche in questo caso i dati mostrano un netto peggioramento delle chances occupazionali: nel 2009 non risultava ancora aver trovato un'
occupazione il 42% delle persone che, 12 mesi prima, era uscito dal mondo dell'istruzione. Tale percentuale scendeva al 29,9% per chi aveva ottenuto un titolo di studio tra i 13 e i 24 mesi prima, e al 14,7% per chi aveva terminato gli studi da almeno 2 anni. La situazione risulta particolarmente drammatica al sud dove la transizione dalla condizione di studente a quella di non occupato interessa oltre 8 giovani su 10, con un aumento, rispetto al 2007, di quasi 20 punti percentuali (Figura 2.32).

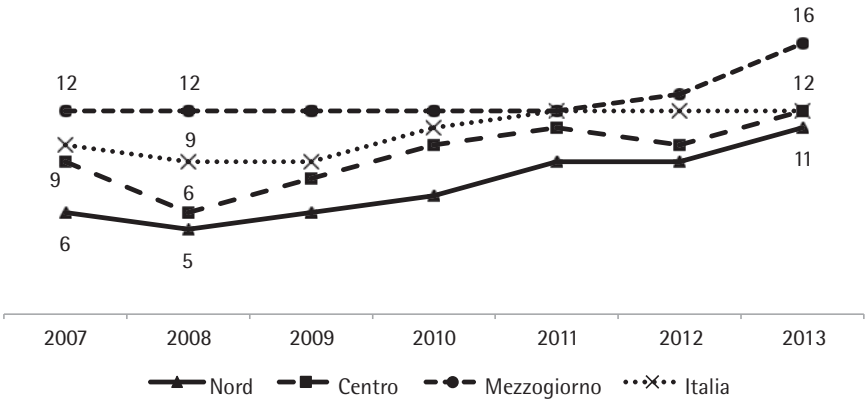
Figura 2.32 Transizione dalla condizione di studente a quella di non occupato. Età 15-29 anni, annualità 2007-2013



Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

Ma la situazione peggiora significativamente per tutte le aree del Paese: nelle regioni del centro, per ogni 10 giovani in transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro, solo poco più di 3 trovano un'occupazione (erano più di 5 su 10 nel 2007), mentre nell'Italia settentrionale la quota di ex studenti non occupati sale, nello stesso periodo, dal 39,7% al 66,4%.
La crisi economica, in definitiva, ha colpito in maniera indiscriminata tutto il territorio nazionale, deprimendo considerevolmente i mercati del lavoro meno dinamici e intaccando in maniera significativa quelli che presentavano gli indicatori migliori.
Per tutte le aree del Paese aumenta, quindi, non solo il volume dei disoccupati, ma la durata della ricerca di un lavoro. Ormai un disoccupato su due è in cerca di lavoro da almeno 11 mesi, 2 mesi in più rispetto al 2007 e 3 in più rispetto al 2008. Nel sud la durata mediana della disoccupazione è di ben 16 mesi, con un aumento di 4 mesi rispetto al 2007 (Figura 2.33).

Figura 2.33 **Durata mediana (in mesi) della disoccupazione per area geografica. Anni 2007-2013, popolazione di età 15-64 anni**

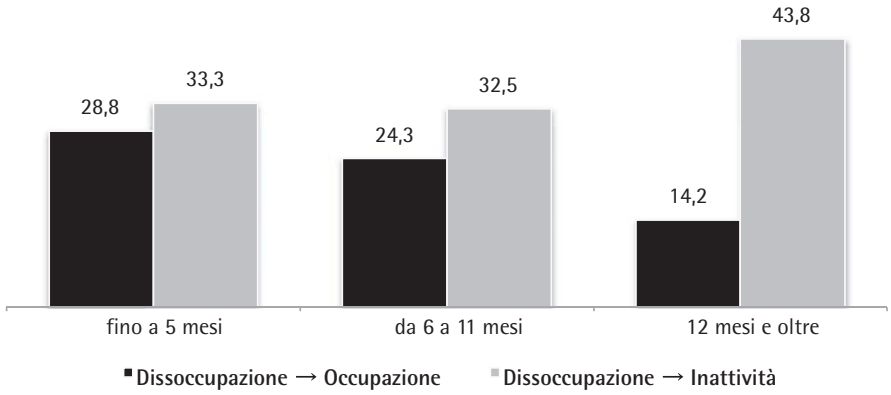


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Si tratta di un fenomeno che può determinare forti conseguenze nelle dinamiche occupazionali. In primo luogo, l'allungarsi del periodo di disoccupazione comporta, in linea generale, un progressivo impoverimento e invecchiamento delle conoscenze acquisite durante il periodo formativo o attraverso le esperienze lavorative precedenti[52]. In secondo luogo, il tasso di transizione dalla disoccupazione all'occupazione decresce all'aumentare della durata di quest'ultima con un divario che, superata la soglia dei 12 mesi, diventa particolarmente elevato (Figura 2.34): la quota di persone che transitano nell'occupazione e sono in cerca di lavoro da oltre una anno è la metà di coloro che sono disoccupati da meno di sei mesi.

[52] I dati della rilevazione PIAAC-OCSE (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) mostrano come il perdurare della disoccupazione possa portare a una diminuzione dei livelli di competenza acquisiti: i disoccupati di lunga durata raggiungono un punteggio medio di 239 punti mentre i disoccupati da meno di un anno raggiungono un punteggio medio di 251 punti (ISFOL, 2013).

Figura 2.34 **Tassi di transizione tra la condizione dalla condizione di disoccupato a quella di occupato e inattivo, per durata della disoccupazione. Popolazione 15-64 anni, annualità 2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

Al contempo, cresce considerevolmente la quota di disoccupati che transitano nella condizione di inattivo. Ciò accade a circa un terzo dei disoccupati da meno di 12 mesi, ma a quasi il 44% di quelli di lunga durata.

Di fatto, quindi, si è venuto a creare, in questi anni, un circolo vizioso tra contrazione dell'occupazione e persistenza della disoccupazione. Da un lato diminuiscono le opportunità occupazionali, a causa della diminuzione della domanda di lavoro e, dall'altro, aumenta progressivamente la quota di disoccupazione di lunga durata, caratterizzata da basse probabilità occupazionali.

Il progressivo disequilibrio tra flussi in uscita dall'occupazione e quelli in entrata è evidenziabile dall'andamento del tasso di disoccupazione naturale: quest'ultimo ipotizza una situazione di stato stazionario, determinato dall'uguaglianza tra il flusso di uscita e di ingresso dei lavoratori dall'occupazione. In una situazione nella quale l'economia ha raggiunto un equilibrio di lungo periodo, quest'ultimo tende a essere costante nel tempo, mentre tende a diminuire con l'aumento della stabilità dell'occupazione, e ad aumentare col protrarsi della durata dell'occupazione. Ebbene, il tasso naturale di disoccupazione nel 2013 risulta essere pari al 14,1%, valore più che doppio rispetto al 6,1% registrato nel 2007 (Figura 2.35).

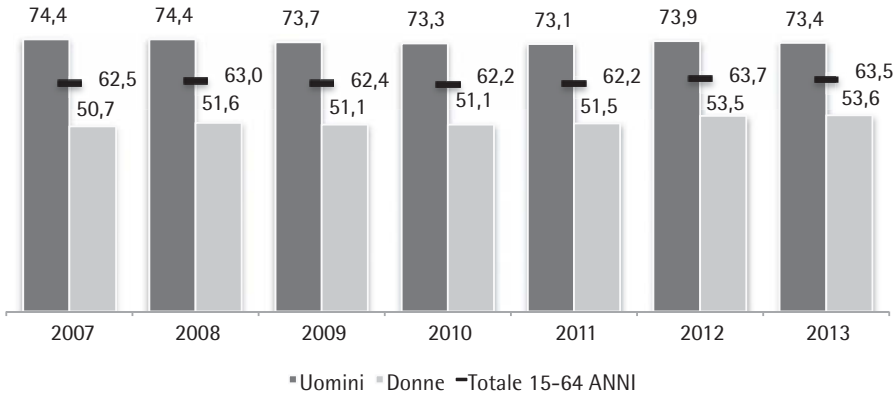
Figura 2.35 **Tasso di transizione tra occupazione e disoccupazione e tasso di disoccupazione stazionario**

Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

La partecipazione al mercato del lavoro e le forze lavoro potenziali

A fronte dell'aumento dei disoccupati e dell'allungamento generalizzato del periodo di ricerca di lavoro, registrati in questi anni, il tasso di attività è rimasto sostanzialmente stabile, registrando, nel 2013, un leggero incremento rispetto a quanto rilevato prima del manifestarsi della crisi economica (Figura 2.36).

Figura 2.36 **Tasso di attività per genere e totale. Popolazione 15-64 anni, anni 2007-2013**

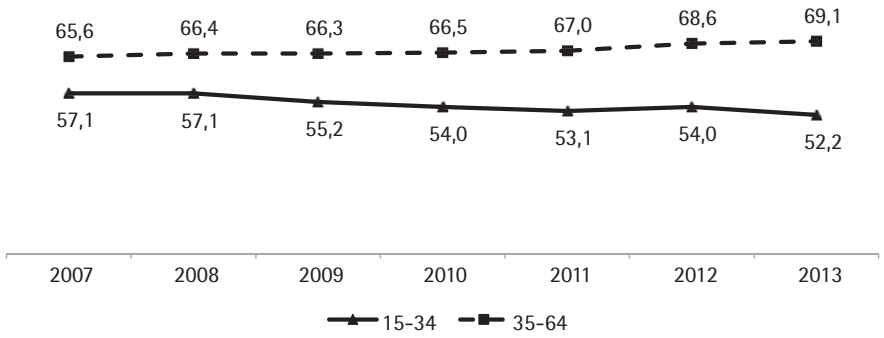


Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

La contrazione occupazionale e la riduzione delle probabilità di ingresso nell'occupazione, in linea generale, non sembrano aver alimentato in maniera rilevante l'effetto scoraggiamento, mantenendo costante il grado di *attachment* delle persone al mercato del lavoro.

Tale stabilità è data, soprattutto, dalla dinamica della popolazione femminile che, dal 2007 al 2013, ha visto incrementare la propria quota di attive di quasi tre punti percentuali. In particolare, tra il 2011 e il 2012, il tasso di attività delle donne ha registrato un aumento di ben 2 punti percentuali. Mai, dal 1977 ad oggi, la quota di donne attive aveva registrato un incremento in termini assoluti così ampio, peraltro occorso in una fase nella quale gli indicatori occupazionali riprendevano a peggiorare in maniera evidente. Si conferma, anche rispetto ai tassi di attività, quanto già evidenziato nel presente rapporto in termini di differente impatto di genere della crisi attuale sulla popolazione italiana, con una predominanza dell'effetto "lavoratore aggiunto" su quello del "lavoratore scoraggiato", per quanto riguarda la sua componente femminile.
Al contempo, all'"effetto genere", che spinge verso l'aumento della quota di popolazione attiva, si contrappone un "effetto età" di segno opposto, con una aumento significativo delle persone con età compresa tra i 15 e i 34 anni che si allontanano dal mercato del lavoro e dalla vita attiva.
I tassi di attività scomposti per le due classi *under35* e 35-64 anni, segnalano pattern chiaramene differenti (Figura 2.37).

Figura 2.37 Confronto fra i tassi di attività di persone under 35 e 35-64enni. Anni 2007-2013

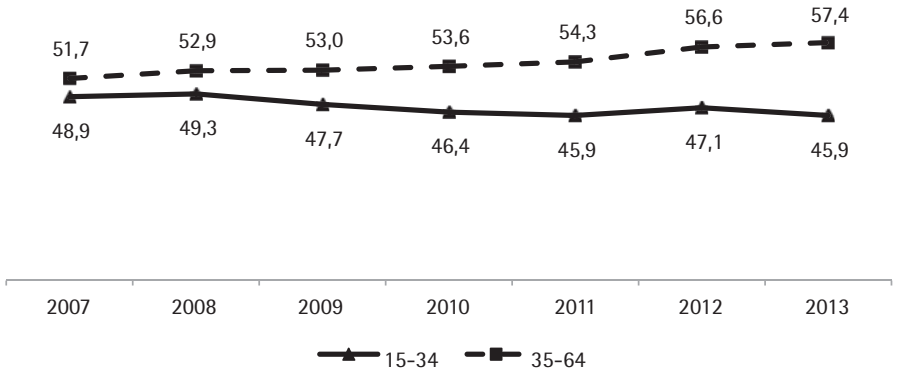


Fonte: elaborazioni ISFOL dati ISTAT RCFL

La componente di lavoratori maturi e di quelli più anziani incrementa, anche sensibilmente, il proprio tasso di partecipazione al mercato del lavoro, con un aumento dal 2007 al 2013 di 4 punti percentuali e mezzo. In tale dinamica si segnala, in particolare, l'aumento di partecipazione della classe più anziana (55-64 anni), con una variazione di quasi 11 punti percentuali, anche in ragione delle norme previdenziali introdotte bel 2011 e dalla successiva riforma pensionistica varata lo stesso anno. Ma anche la classe di età immediatamente precedente (45-54 anni) vede crescere il tasso di attività relativo, anche se in misura ridotta rispetto alla popolazione più anziana (+1,7 punti percentuali), mentre i 35-44enni mantengono sostanzialmente stabile la quota di attivi

(0,2 punti percentuali in meno rispetto al 2007). Al contrario, le classi di età più giovani segnano un trend marcatamente opposto, con una riduzione rilevante del tasso di attività che, per il complesso degli *under* 35, scende dal 57,1% del 2007 al 52,2 del 2013, con la classe dei 15-24 che, da sola, riduce la quota di attivi di 3,7 punti percentuali.
Il quadro sin qui descritto, del resto, delinea chiaramente quanto le classi giovanili abbiano pagato le conseguenze della crisi economica in atto. Sono gli *under* 45 che hanno visto maggiormente contrarsi il relativo volume di occupati, peggiorare le probabilità di occupazione, allungare i tempi di ricerca di lavoro e aumentare il tasso di precarietà. Tali fattori hanno inciso sul tasso di partecipazione giovanile tanto sulla componente maschile che su quella femminile, entrambe allontanatisi progressivamente dal mercato del lavoro. Cosicché, mentre la popolazione degli over 34, in qualche misura ha dovuto adeguarsi a un intervento "istituzionale" (le riforme previdenziali già richiamate) e ha risposto alla crisi economica attraverso un'attivazione della propria componente femminile, per le classi più giovani ha prevalso nettamente l'effetto scoraggiamento. Quest'ultimo, come si accennava in precedenza, ha interessato anche la relativa componente femminile che, contrariamente a quanto accaduto per le donne con almeno 35 anni d'età, ha visto ridursi il tasso di attività relativo (Figura 2.38).

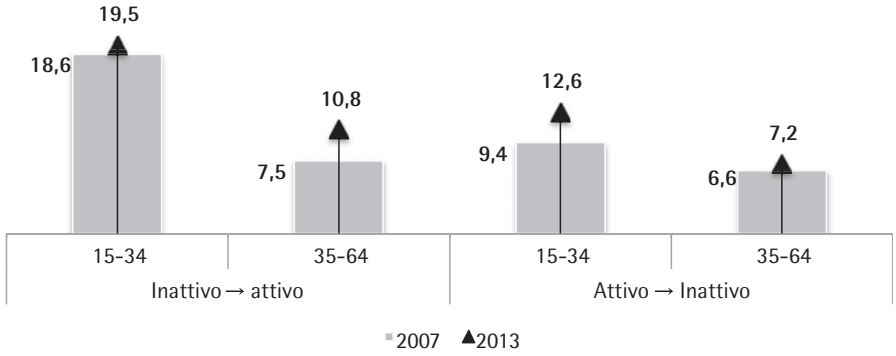
Figura 2.38 Confronto fra i tassi di attività femminile per le classi di età under 35 e 35-64 anni. Anni 2007-2013



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL

Del resto, se si guarda ai flussi di transizione dalla condizione di attivo a quella di inattivo, tra il 2007 e il 2013 la quota di attivi under35 che transita dall'attività all'inattività nell'arco di 12 mesi è aumentata considerevolmente, passando dal 9,4% al 12,6%, mentre quella relativa agli over 35 è rimasta sostanzialmente stabile, con una variazione di soli 0,6 punti percentuali (Figura 2.39).

Figura 2.39 **Confronto fra i tassi di transizione da e verso l'inattività per le classi di età under 35 e 35-64 anni. Anni 2007 e 2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

Per quanto con intensità diverse a seconda della fascia d'età, il peggioramento delle condizioni lavorative ha comunque determinato una crescita del bacino di forze lavoro potenzialmente attivabili, composto da coloro che, pur essendo disponibili a lavorare, non stanno cercando attivamente lavoro[53], e da coloro che, pur cercandolo, non sono immediatamente disponibili a lavorare[54]. Si tratta di un gruppo di persone, quindi, che si sono allontanate dalle forze lavoro, pur mantenendo un livello di *attachment* al mercato del lavoro più elevato degli inattivi in senso stretto (ISTAT 2011). È in tale bacino che, in gran parte, si raccolgono i disoccupati che abbandonano la ricerca attiva di un'occupazione, perché scoraggiati dalla mancanza di offerta di lavoro e dai lunghi tempi di ricerca. Nel complesso, nel 2013, alle forze lavoro potenziali tra i 15 e i 64 anni appartenevano poco più di 3 milioni e 200mila persone, con un incremento, rispetto al 2007, di oltre 500mila unità.

In pratica per ogni disoccupato, esiste un inattivo potenzialmente riavviabile alla vita lavorativa attiva. il complesso dei cittadini attivi potrebbero aumentare di quasi il 22% se si riuscissero a riavvicinare le persone che, per motivazioni diverse, si sono allontanate dal mercato del lavoro, pur rimanendo "ai margini" della vita lavorativa attiva (Tabella 2.9).

[53] Vale a dire coloro che sono inattivi ma desiderano lavorare, sono disponibili a lavorare entro le 2 settimane successive a quella di riferimento e non hanno cercato lavoro nelle 4 settimane precedenti a quella di riferimento.

[54] Inattivi che hanno cercato attivamente o non attivamente lavoro ma non sono disponibili a lavorare nelle 2 settimane successive a quella di riferimento o inizieranno a lavorare entro 3 mesi dalla settimana di riferimento ma non sarebbero disponibili nelle due settimane successive, o inizieranno a lavorare nei 3 mesi dalla settimana di riferimento.

Tabella 2.9 **Forze lavoro potenziali per alcune delle principali componenti della popolazione (15-64). Valori assoluti in migliaia e incidenza su Forze lavoro e inattivi.**

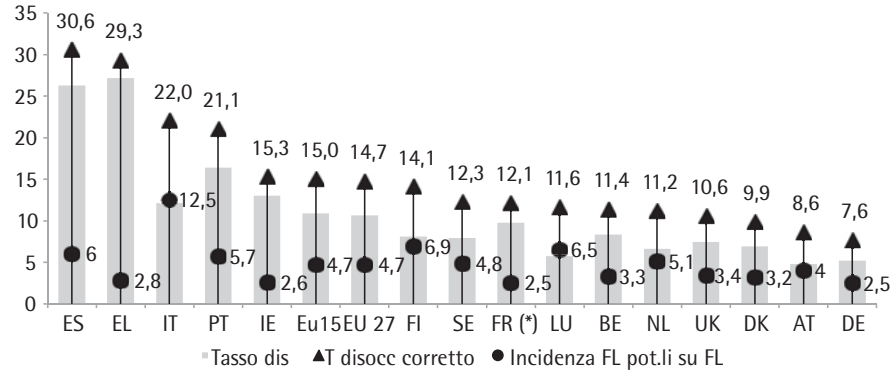
	Disponibili FL non in cerca (A)	In cerca non disponibili (B)	Potenziali (A+B)	FL Pot.li su inattivi	FL Pot.li su FL	Disp.li (A) su FL	In cerca (B) su FL
Uomini	1.216	51	1.268	24,2	8,8	8,4	0,4
Donne	1.875	64	1.939	21,1	18,2	17,6	0,6
Nord	701	47	748	14,0	5,9	5,6	0,4
Centro	435	25	461	18,2	8,8	8,3	0,5
Mezzogiorno	1.955	42	1.997	30,4	27,5	26,9	0,6
15-24	540	24	564	12,9	34,4	32,9	1,5
25-34	723	30	753	39,0	14,3	13,8	0,6
35-44	771	32	803	43,0	10,5	10,1	0,4
45-54	699	19	718	33,5	10,0	9,7	0,3
55-64	358	10	368	9,0	10,8	10,5	0,3
Lic. media	1.657	44	1.701	19,9	19,4	18,9	0,5
Diploma	1.191	52	1.242	25,6	10,6	10,2	0,4
Laurea	243	19	262	25,4	5,6	5,2	0,4
Italiano	2.743	95	2.838	21,4	12,8	12,3	0,4
Stranieri	348	20	367	30,6	13,0	12,3	0,7
Totale	3.091	115	3.206	22,2	12,8	12,3	0,5

Fonte: elaborazioni ISFOL dati ISTAT RCFL. Media 2013

È questa, infatti, l'incidenza delle forze lavoro potenziali rispetto alle forze lavoro. Indicatore, che in questi anni, è andato aumentando dall'11% del 2007, al 12,8% del 2013. Ma che, per gli under 34, ha superato ormai la soglia del 19%. Particolarmente drammatica è la situazione del Mezzogiorno che, da solo, raccoglie il 60% delle forze potenziali italiane e nel quale quasi 2 milioni di persone sarebbero disponibili a lavorare ma hanno interrotto le azioni di ricerca di lavoro. Una forza lavoro inutilizzata immensa, che determina una riduzione dell'offerta di lavoro di oltre il 27%. Si tratta di una percentuale molto elevata, che non trova riscontri negli altri Paesi europei: l'incidenza media delle forze lavoro potenziali sulle forze lavoro totali nell'Unione europea[55] è, infatti, del 4,7% e il Paese che presenta il tasso più prossimo all'Italia è la Croazia, con il 12,1%, mentre la Spagna, che presenta l'indicatore più alto fra Paesi dell'Europa a 15, non supera il 6% (Figura 2.40).

[55] Il dato si riferisce alla popolazione di età compresa tra i 15 e i 74 anni.

Figura 2.40 **Incidenza FL potenziali, Tasso di disoccupazione e tasso di disoccupazione corretto per alcuni Paesi europei. Media 2013, classe di età 15-74 anni**

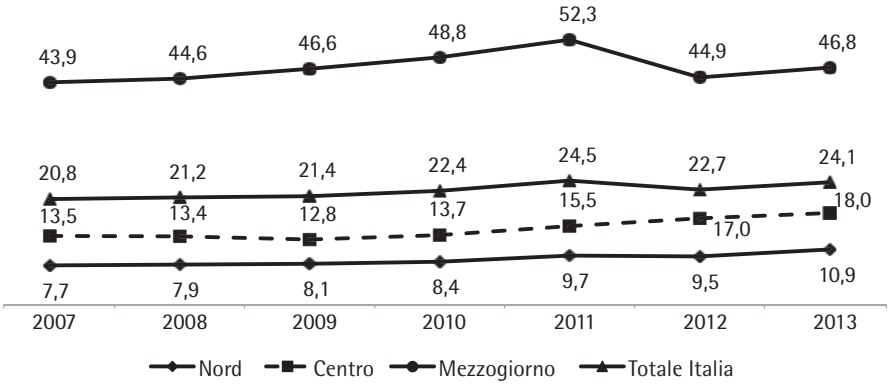


(*)Annualità 2012

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat e ISTAT RCFL

Volendo includere nel calcolo del tasso di disoccupazione anche le forze lavoro potenziali, l'indicatore in Italia raggiungerebbe il 22%, valore che, porrebbe il nostro Paese ben al disopra della media europea a 15 e a 27 Paesi (14,7% e 15, % rispettivamente), avvicinando molto il tasso di disoccupazione italiano a quelli della Spagna e alla Grecia.
L'impatto della crisi sulla componente giovane della popolazione ha quindi portato a un'accelerazione nel processo di allontanamento degli under34 dal mercato del lavoro. Sono almeno 10 anni, infatti, che i tassi di attività di questa fascia di età seguono un trend decrescente, ma la recessione ha decisamente rafforzato i tassi di decrescita. Ciò è avvenuto con ancor più forza per la fascia dei 15-29enni, quella, cioè, nella quale si concentra la fase di transizione tra mondo scolastico/formativo, e quello del lavoro. Per questa particolare sottopopolazione, l'incidenza delle forze lavoro potenziali supera il 24%, con un incremento di 4 punti percentuali rispetto a 6 anni prima (Figura 2.41), ma con livelli che, nel Mezzogiorno, sfiorano il 47% (+3 punti percentuali rispetto al 2007). Come a dire che nell'Italia meridionale quasi la metà dalle persone potenzialmente occupabili sono fuori dal mercato del lavoro. Ma anche nel resto dell'Italia gli indicatori segnano un netto peggioramento nella partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, per quanto con tassi nettamente inferiori a quanto registrato nelle regioni del sud, ma con variazioni assolute rispetto al 2013 più pronunciate.

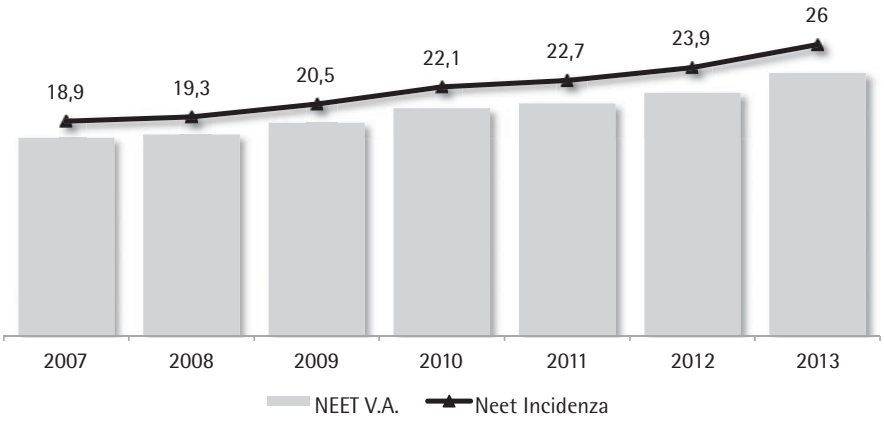
Figura 2.41 - Giovani di età 15-29 anni. Rapporto forze lavoro potenziali su totale forze lavoro. Anni 2004-2013



Fonte: elaborazioni ISFOL dati ISTAT RCFL

L'aumento complessivo dei non occupati ha determinato una crescita sostenuta, in questi anni, della popolazione dei *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*), ovvero di quella quota di *under*30 privi di occupazione e non inseriti in nessun percorso di istruzione o formativo. Dal 2007 al 2013 i *NEET* sono passati da 1milione e 843mila, a 2 milioni e 439mila (Figura 2.42).

Figura 2.42 Giovani NEET (15-29 anni). Valore assoluto e incidenza. Anni 2007-2013

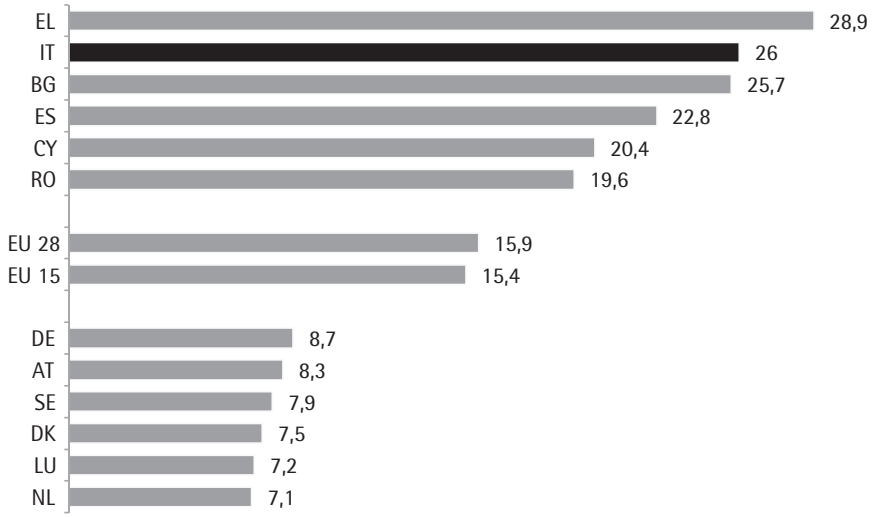


Fonte: elaborazioni ISFOL dati ISTAT RCFL

Quasi 600mila giovani in più che non sono riusciti a completare, almeno in maniera definitiva e stabile, la fase di transizione tra il mondo della scuola a quello del lavoro: il 26% del totale della popolazione compresa tra i 15 e i 29 anni, 7 punti percentuali in più rispetto al 2007, percentuale che porta l'Italia al poco onorevoli "vertice" della clas-

sifica europea (Figura 2.43), superata solo dalla Grecia (28,9%) e ben lontana dalla media dell'Europa a 27 o a 15 Paesi (con tassi rispettivamente pari al 15,8 e al 15,4).

Figura 2.43 Incidenza giovani NEET (15-29 anni) in Europa. Primi e ultimi 6 paesi per incidenza, EU28 e EU15. Media 2013

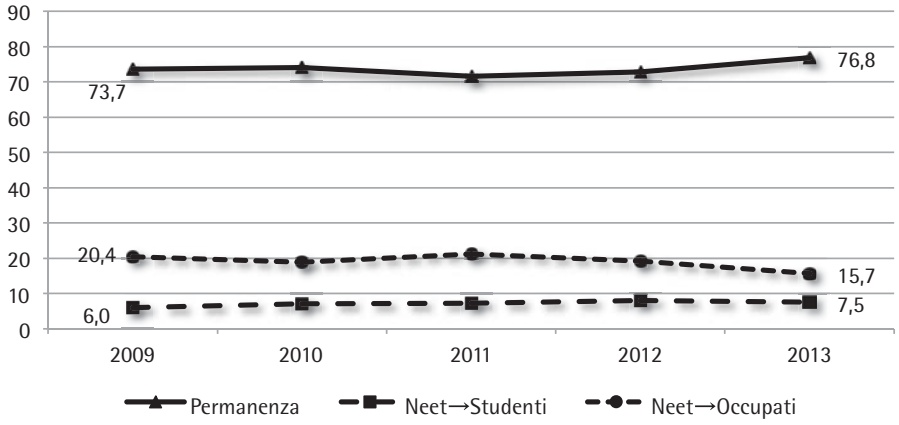


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat e ISTAT RCFL

Rispetto ai partner europei con i quali, storicamente, viene confrontata l'economia italiana, si consideri che il nostro Paese si trova ad avere un'incidenza di *NEET* doppia rispetto a quella riscontrabile in Francia o nel Regno Unito, tripla rispetto alla Germania e quadrupla se la si confronta col dato Olandese.

Si tratta di una perdita considerevole per il nostro sistema produttivo. Non solo perché si priva del 26% della manodopera più giovane, e sulla quale maggiormente bisognerebbe investire, ma anche perché il 60% di quest'ultima ha almeno un diploma di scuola secondaria superiore, e uno su dieci è laureato (con un'incidenza di *NEET* tra le persone con titolo universitario pari al 24%). Sono quindi giovani che hanno investito nella loro istruzione, investimento al quale ha partecipato, del resto, anche l'intera collettività attraverso il sovvenzionamento del sistema di istruzione. Non riuscire a occupare una quota così alta di giovani rende tale investimento potenzialmente improduttivo, soprattutto se si considera il progressivo impoverimento del capitale umano accumulato individualmente, per effetto del prolungarsi dei periodi di non occupazione.

Figura 2.44 **Tasso di permanenza a 12 mesi di distanza nella condizione di NEET e tassi di transizione dalla condizione di NEET a quella di occupato o studente**



Fonte: elaborazioni ISFOL su Panel ISFOL-i ISTAT RCFL

Tanto più che, in questo sessennio, non solo è andato aumentando il volume dei *NEET*, ma è aumentato anche il rischio che tale condizione si prolunghi nel tempo: la quota di *NEET* che, a 12 mesi di distanza, si trovano nella medesima condizione è passata dal 66,1% del 2007, al 73,7% del 2009, al 76,8% del 2013 (Figura 2.44). Nello stesso periodo, la quota di *NEET* che ha trovato un'occupazione è scesa di quasi 5 punti percentuali mentre è aumentata leggermente la quota di coloro che rientrano nella condizione di studente.

Misure alternative per il lavoro sottoutilizzato

Al fine di descrivere più puntualmente l'andamento della disoccupazione in Italia, sono stati affiancati ulteriori indicatori che integrano il tasso di disoccupazione così come definito da dall'ILO (ovvero disoccupati[56] rispetto al totale delle forze di lavoro), includendo sottopopolazioni altrimenti escluse dal tasso di disoccupazione standard. Rifacendoci alla metodologia utilizzata dal Bureao of Labour Statistics (BLS) statunitense, e a lavori che hanno progressivamente affinato la metodologia per riprodurre tali indicatori ricorrendo alle *Labour forces survey* (Brandolini, Cipollone, & Viviani, 2004) (Olivieri & Paccagnella, 2011), sono stati costruiti altri 5 tassi di disoccupazione. Affianco alla quota di disoccupati sul totale della forza lavoro (qui, per omogeneità, nominato U3), è stato costruito l'indicatore U4 che inserisce, fra il novero dei disoccupati, anche

[56] Si ricorda che, secondo la classificazione dell'International Labour, lo status di disoccupato è attribuito a chi è senza lavoro, è immediatamente disponibile a lavorare , è alla ricerca di un impiego e ha intrapreso almeno un'azione di ricerca durante il mese precedente la rilevazione.

gli inoccupati che sarebbero disponibili a lavorare ma non hanno effettuato azioni di ricerca perché pensano di non riuscire a trovare un lavoro (i c.d. lavoratori scoraggiati). L'indicatore U5 allarga la platea dei disoccupati a tutti gli inattivi disponibili a lavorare ma che non hanno intrapreso azioni di ricerca attiva di lavoro nel mese precedente l'intervista.

Infine, gli indicatori U6 e U7 prendono in considerazione i lavoratori sottoutilizzati. Il primo comprende i lavoratori in part time involontario e il secondo coloro che nella settimana di riferimento hanno lavorato di meno perché in cassa integrazione o per ridotti carichi di lavoro dovuti a motivazioni tecniche o economiche (i c.d. lavoratori sospesi o parzialmente sospesi). In entrambi i casi, il sottoinsieme di occupati è stato convertito in disoccupati equivalenti, tenendo conto dell'orario mediamente svolto durante la settimana di riferimento, in relazione a quello di un occupato full time[57].

Si tratta, in quest'ultimo caso, di indicatori particolarmente significativi nel descrivere la dinamica della disoccupazione italiana durante l'attuale recessione economica. Come più volte sottolineato nei precedenti rapporti di monitoraggio e dalla letteratura scientifica, in Italia le politiche di labour *hoarding* hanno concorso in maniera rilevante al contenimento del tasso di disoccupazione, sia attraverso una riduzione dell'orario di lavoro (in particolare tramite il part time) sia attraverso il massiccio ricorso al sistema della CIG, soprattutto in conseguenza dell'accordo tra Stato e Regioni sul ricorso ai Fondi strutturali per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga a seguito della Legge n. 2 del 2009.

L'ultimo indicatore, U8, sintetizza la quantità complessiva di lavoro inutilizzato, sommando ai disoccupati così come definiti dalla classificazione ILO, gli inattivi immediatamente disponibili (U5),il part time involontario equivalente (U6) e i lavoratori parzialmente o totalmente sospesi (U8).

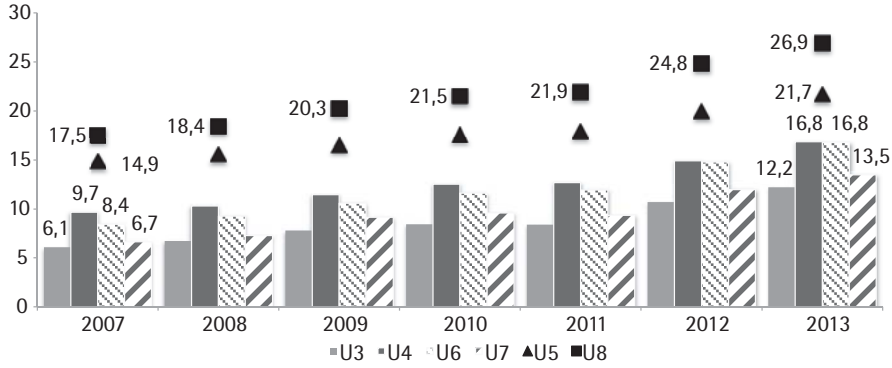
In definitiva, i nuovi indicatori proposti sono schematizzabili nell'elenco seguente:

Indicatore	definizione
U3	Tasso di occupazione standard (ILO)
U4	Disoccupati e inattivi scoraggiati su totale forze di lavoro
U5	Disoccupati e inattivi disponibili a lavorare su totale forze di lavoro e inattivi disponibili
U6	Disoccupati e inoccupati equivalenti in part-time involontario su totale forze di lavoro
U7	Disoccupati e occupati equivalenti sospesi su totale forze di lavoro
U8	Indice sintetico del lavoro inutilizzato

[57] In particolare, per i lavoratori in part-time involontario, il fattore di conversione è stato calcolato nel modo seguente:
1-(orario medio part-time inv/orario medio occ. full-time). In maniera analoga si è proceduto per i lavoratori parzialmente sospesi, ovvero coloro che nella settimana di riferimento hanno lavorato meno dell'orario abituale perché in CIG o per ridotti carichi di lavoro. Il fattore di conversione risulta quindi pari a 1-(orario medio lav. parzialmente sospesi/orario medio occ. full-time)

A un primo sguardo di insieme, tutti gli indicatori mostrano un'evidente tendenza alla crescita, ma con i tassi che tengono conto della quota di lavoro inutilizzato che mostrano una maggiore sensibilità all'andamento del ciclo economico negativo (Figura 2.45).

Figura 2.45 Tasso di disoccupazione ILO e misure alternative di lavoro inutilizzato. Anni 2007-2012



Fonte Elaborazione ISFOL su dati ISTAT RCFL

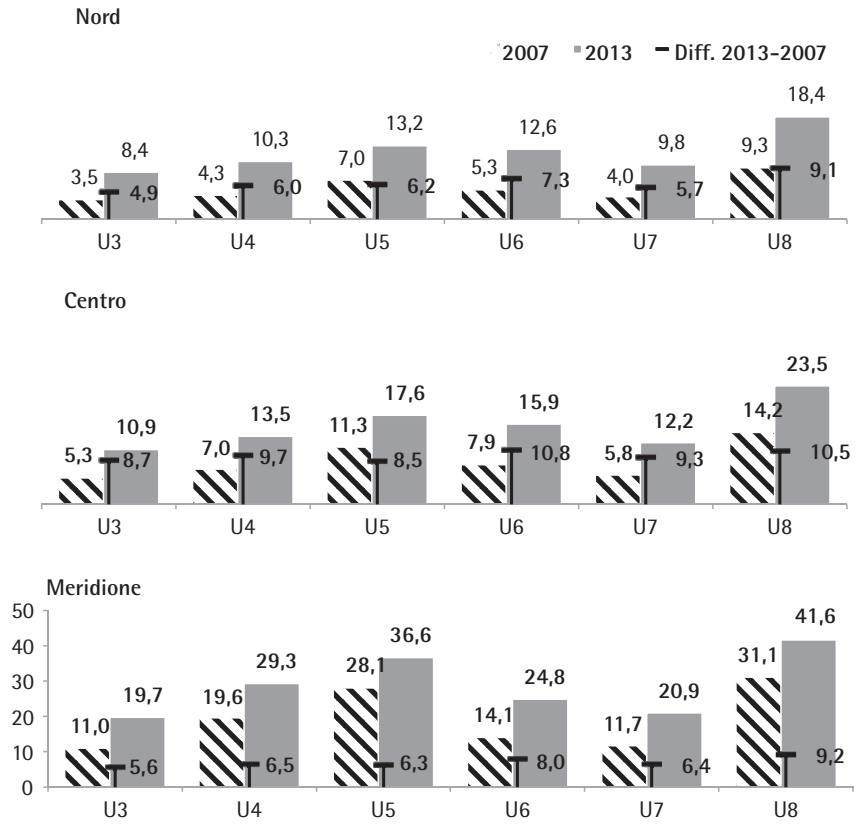
Così, se il tasso di disoccupazione ufficiale è cresciuto, dal 2007 al 2013 di 6,1 punti percentuali, gli altri indicatori registrano aumenti ben superiori. Se si guarda al tasso complessivo U8, la variazione assoluta nell'intervallo di tempo considerato raggiunge i 9 punti percentuali e mezzo, con un incremento particolarmente rilevante se si guarda agli ultimi due anni della serie.

In tale andamento hanno un peso rilevante, in primo luogo, i lavoratori scoraggiati, il cui tasso relativo passa dal 9,7% del 2007, a valori prossimi al 17% nel 2012. Il prolungamento del periodo dei tempi di ricerca di lavoro, la contrazione del tasso di occupazione e, in ultima istanza, della probabilità di trovare un lavoro, allontana le persone dalla ricerca attiva, aumentando il senso di frustrazione e sfiducia, con la conseguenza di abbandonare la ricerca attiva perché convinte che l'esito non possa essere negativo. Parallelamente, come si è avuto occasione già di evidenziare nei paragrafi precedenti, cresce in maniera considerevole la quota di inattivi disponibili a lavorare (di cui gli scoraggiati sono un sotto insieme) il cui indice (U5) nel 2013 arriva a sfiorare il 22%. Si tratta di un "esercito" di forze lavoro potenziali di oltre tre milioni di persone, con un'incidenza rispetto alla forza lavoro, del 12,8%; il che vuol dire che, potenzialmente, la forza lavoro disponibile potrebbe aumentare quasi 13 punti percentuali se si riuscisse, attraverso opportune politiche di riattivazione, a recuperare tali persone alla ricerca attiva di lavoro.

Al contempo, le politiche di contenimento dell'orario di lavoro attraverso il ricorso al part-time o alla sospensione parziale o totale degli occupati (anche attraverso il sistema

degli ammortizzatori in deroga) hanno progressivamente e costantemente aumentato la quota di inoccupati equivalenti.
In particolare l'indicatore U6, relativo alla quota di occupazione part time involontario, aumenta in maniera considerevole, passando dall'8,4% del 2007 al 16,8% del 2013. Nell'intervallo considerato, del resto, il numero di occupati in part-time involontario è cresciuto di oltre un milione e 200mila unità, stimabili in quasi 600mila unità di inoccupati equivalenti. Discorso analogo si può fare per l'indice U7 (ridotto orario di lavoro e cassa integrazione) che, a causa del progressivo sottoutilizzo dell'occupazione, si posiziona nel 2013 su valori quasi doppi di quelli registrati nel 2007.
A livello territoriale, tutti gli indicatori mostrano un evidente peggioramento dal 2007 al 2013 evidenziando, ancora una volta, la condizione particolarmente problematica delle aree meridionali del paese, dove l'indice sintetico di lavoro inutilizzato raggiunge il 41,6%, con un aumento di 9,2 punti percentuali rispetto a 6 anni prima (Figura 2.46). Per quanto, però, in valore assoluto il coefficiente U8 presenti evidenti differenze territoriali (nel Nord Italia è meno della metà di quanto rilevato nel Mezzogiorno), tutte le tre macro aree registrano variazioni assolute molto simili, prossime o addirittura superiori ai 10 punti percentuali: la dinamica dell'indice sintetico del lavoro inutilizzato presenta, in altre parole, un'omogeneità ben maggiore di quanto accada per il tasso di disoccupazione ufficiale, (che nel Sud Italia aumenta di 2,2 punti percentuali in più rispetto alle regioni settentrionali). Ciò è dovuto al fatto che, come si rilevava in precedenza, l'indicatore U8 risulta molto più reattivo all'andamento del ciclo economico di quanto non accada per il tasso di disoccupazione costruito in base alla definizione dell'ILO, proprio perché ingloba dinamiche ignorate da quest'ultimo, e in particolare la variazione dell'intensità nell'utilizzo del forza lavoro.

Figura 2.46 **Tasso di disoccupazione ILO e misure alternative di lavoro inutilizzato per area geografica. Anni 2007 e 2013. Valori percentuali e variazioni assolute**



Fonte Elaborazione ISFOL su dati ISTAT RCFL

3. La conoscenza inutilizzata: l'*overeducation* in tempo di crisi

La recente dinamica dell'*overeducation* in Italia

Più volte, nel presente rapporto, si è evidenziato il vantaggio relativo in termini occupazionali correlato all'investimento in istruzione; al crescere del titolo di studio posseduto diminuisce il tasso di disoccupazione, il periodo di ricerca di lavoro e cresce la quota di occupati e di attivi. Per quanto il protrarsi della crisi economica abbia toccato, anche considerevolmente, la fascia di occupati più istruiti, tale vantaggio comparato è comunque rimasto evidente fornendo, in un periodo di congiuntura sfavorevole, una qualche forma di protezione dalla disoccupazione e garantendo, comunque, maggiori probabilità occupazionali. In buona sostanza, quindi, la contrazione occupazionale che in questi anni ha interessato il mercato del lavoro italiano sembrerebbe aver in qualche misura agito in forma non neutrale, salvaguardando maggiormente l'occupazione più qualificata. In realtà, però, gli indicatori occupazionali nulla dicono rispetto al contenuto dell'occupazione stessa. In altre parole, non permettono di comprendere se tale salvaguardia sia stata accompagnata da un'attenzione del sistema produttivo ai profili professionali altamente qualificati (e quindi generalmente riservati ai lavoratori più istruiti), o meno. Al fine di verificare se ciò sia accaduto, si è proceduto ad analizzare quanto la crisi abbia inciso sul fenomeno dell'*overeducation*, vale a dire la condizione che caratterizza le persone che si trovano a ricoprire lavori per i quali, generalmente, si richiede un titolo di studio inferiore a quello posseduto. Una riduzione di tale incidenza segnerebbe una tendenza verso un maggior allineamento tra le competenze possedute dalla forza lavoro e l'occupazione offerta e, in definitiva, il posizionamento dell'occupazione verso profili professionali maggiormente qualificati[58].

Al fine di isolare la quota di occupazione *overeducated*, tra le diverse possibili modalità

[58] In linea teorica, la diminuzione degli occupati *overeducated* potrebbe essere dovuta anche a un abbassamento dell'istruzione media posseduta dalla forza lavoro. In realtà gli ultimi decenni hanno visto costantemente aumentare la quota di popolazione attiva con titoli di studio medio-alti, cosicché una riduzione degli occupati sovra istruiti non può che essere dovuta a un aumento della domanda di lavoro che richiede qualifiche medio-alte.

di misurazione dell'*educational mismatch* si è qui ricorsi a quella basata sull'International Standard Classification of Occupations (ISCO). Questa misurazione di tipo normativo (Quintini, 2011) raccorda la classificazione delle professioni con la classificazione dei livelli di istruzione sulla base dell'International Standard Classification of Education (ISCED). Tale raccordo dà vita a tre macro categorie professionali che "agganciano" altrettante tipologie professionali a tre diversi livelli di istruzione: *High-skilled non-manual* e titolo di studio universitario; *Low-skilled non-manual* e *Skilled manual* con l'istruzione secondaria; gruppo delle professioni *Unkilled* e licenza elementare o media (ILO, 2013).
La scelta di ricorrere a tale metodologia risiede in primo luogo nel fatto che individua una modalità classificatoria tendenzialmente stabile, quindi non influenzata dalla diversa distribuzione dell'occupazione nel tempo, stabilità non garantita da analisi che si basano su definizioni oggettive di tipo relativo. In secondo luogo, tale tassonomia permette la costruzione di indicatori che meglio supportano un raffronto tra i diversi Paesi europei[59], confronto che verrà affrontato successivamente nel presente capitolo.
Così calcolata la quota di occupati *overeducated* in Italia risulta particolarmente bassa, se comparata con quella degli altri Paesi europei[60] (Tabella 3.1).
La media UE27, infatti, risulta pari a 10,8% e quella dell'UE15 a 11,0% ma, come verrà evidenziato successivamente in questo paragrafo, assume una valenza significativa diversa soprattutto se confrontata con la percentuale di popolazione in possesso di bassi titoli di studio[61] che presenta valori molto consistenti rispetto agli altri *partner* europei.
Si osserva, inoltre, come determinante, l'appartenenza di genere e la maggiore penalizzazione della componente più giovane dell'occupazione.
Colpisce, in particolare, l'alta variabilità nell'incidenza di occupati sovra educati all'interno della forza lavoro italiana, con particolare riferimento ai cittadini stranieri: nel 2012 quasi un quarto dei lavoratori immigrati si trovava in tale condizione. Indubbiamente, la difficoltà di rilevare correttamente i titoli di studio posseduti[62], può aver con-

[59] Tuttavia ai fini di una comparazione internazionale possono essere identificate inevitabilmente solo ampie categorie di livelli di skill; date le specificità nazionali, infatti, la classificazione ISCO non è in grado di distinguere tra i diversi livelli del diploma universitario o dell'istruzione secondaria. La classificazione ISCO tuttavia è frutto dell'attento studio delle classificazioni dei diversi Paesi e delle differenti situazioni che li caratterizzano con l'obiettivo di riflettere le condizioni prevalenti ed i principali trend. In molte delle analisi che propongono confronti internazionali sul fronte dei livelli di incontro tra professione e titolo di studio viene utilizzata la classificazione ISCO che consente di costruire un indicatore se pur grezzo, dei livelli di mismatch (Van der Velden and Wolbers, 2008).
[60] Alla chiusura del presente rapporto non erano ancora disponibili, a livello europeo, i dati relativi al 2013. Per omogeneità e favorire il confronto tra il dato italiano e quello degli altri Paesi dell'Unione Europea, si è scelto, quindi, di condurre le elaborazioni anche per il nostro Paese utilizzando i dati della RCFL del 2012.
[61] Si ricorda che, per definizione, tutti coloro che possiedono al massimo la licenza media, non rientrano nella categoria degli *overeducated*.
[62] In particolare dovuta all'allineamento del livello di istruzione conseguito nei differenti sistemi di istruzione, con quelli italiani. Ma anche all'elevata variabilità nella qualità dell'istruzione stessa tra paese e paese e, non da ultimo, le difficoltà nel riconoscimento in Italia dei titoli conseguiti.

tribuito a sovradimensionare il fenomeno dei lavoratori sovra istruiti tra gli stranieri, ma non v'è dubbio che i dati non fanno che confermare la "schiacciamento" della forza lavoro immigrata su occupazioni di basso profilo e a basso valore aggiunto, e questo indipendentemente dalle competenze possedute. Si consideri che, nel 2012, quasi il 35% degli occupati stranieri svolgeva professioni non qualificate, contro poco più dell'8% degli italiani.

Tabella 3.1 Occupati overeducated per alcune caratteristiche principali. Valori Percentuali (media 2012)

		% overeducated
Genere	*Uomini*	*5,3*
	Donne	*10,2*
Titolo di studio	*Diploma*	*7,7*
	Laurea	*19,6*
	Diploma più laurea	*11,1*
Età	*15-29*	*10,3*
	30-44	*8,4*
	45 e oltre	*5,3*
Cittadinanza	*Italiani*	*5,6*
	Stranieri	*22,5*
Area	*Nord*	*7*
	Centro	*9,2*
	Mezzogiorno	*6,6*
Totale		*7,3*

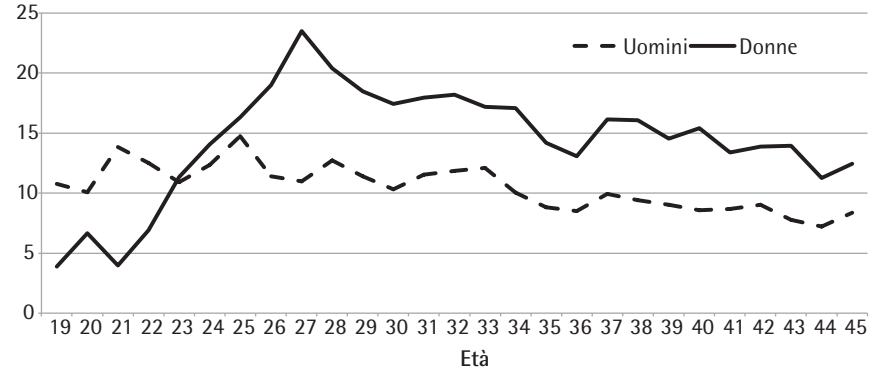
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2012

L'inefficienza del sistema di allocazione dell'occupazione straniera è, del resto, un fenomeno ben noto, non solo in Italia, tanto che spesso la domanda di lavoro destinata alla forza lavoro immigrata è definita occupazione "3d" (*Dirty, Dangerous and Demanding jobs*). L'assenza di un sistema efficiente di certificazione delle competenze e dei titoli conseguiti, uniti ad un modello di intermediazione lavorativa marcatamente informale, che vede nel sistema della catena migratoria e relazioni personali il fondamentale strumento di ricerca di lavoro, rende alquanto difficile il processo di "emancipazione" dei lavoratori immigrati verso occupazioni qualificate. Prova ne è la concentrazione dell'occupazione straniera in poche professionalità, con un coefficiente di Gini pari al 0,816, a fronte dello 0,631 registrato per gli italiani[63]. Molto alta è anche la quota di *overeducation* tra la componente femminile degli occupati. Nel 2012 si trovava in tale condizione quasi un milione di lavoratrici, con un'incidenza che tra chi era in possesso di un titolo terziario, raggiungeva il 24%, ovvero 9 punti percentuali in più

[63] Si ricorda che l'indice di Gini misura il livello di concentrazione di una distribuzione di frequenza, e varia tra 0 (massima omogeneità) a 1 (massima concentrazione).

di quanto registrato tra gli uomini con lo stesso livello di istruzione. Alla base di tale discrasia pesa, con tutta evidenza, la differente distribuzione delle due sottopopolazioni riferita ai titoli di studio posseduti: a fronte del 15% di occupati uomini in possesso di un titolo universitario, per le donne la quota arriva a valori prossimi al 25%. Così come la percentuale di occupati con diploma di secondo grado (45,5%) è di poco meno di 4 punti percentuali inferiore a quella delle diplomate (49,1%) ed è chiaro che questo aumenta l'esposizione delle donne al rischio di svolgere occupazioni disallineate al livello di istruzione raggiunto. È però altrettanto vero che i numerosi studi sul *gender gap* e sulle discriminazioni lavorative di genere suggeriscono che a "entrare in gioco" siano ben altri e strutturati fattori. I diversi *pattern* nei percorsi di carriera, il *gap* evidente nei rendimenti del capitale umano, la differente probabilità di accesso a posizioni apicali o dirigenziali tra uomini e donne, sono fenomeni largamente documentati dalla letteratura nazionale e internazionale, che trovano un riscontro evidente anche nella porzione di occupazione sovra istruita (OECD, 2011a).

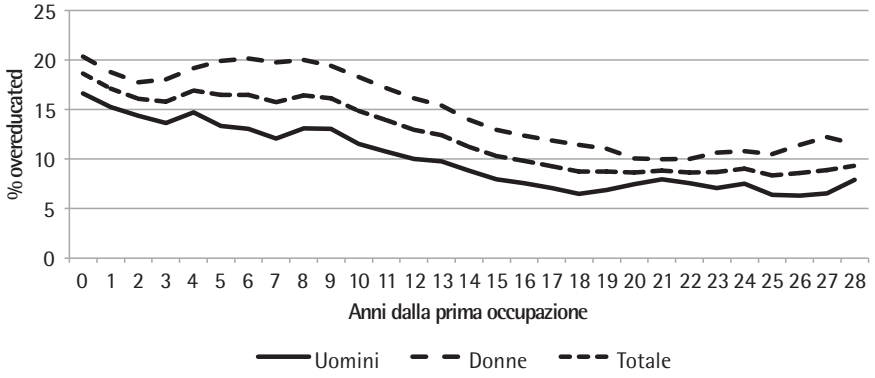
Figura 3.1 % di occupati overeducated in possesso di diploma o titolo universitario per età. Media 2012



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2012

Tale *gap*, particolarmente evidente nelle età che segnano il primo ingresso nel mercato del lavoro (Figura 3.1), peraltro permane lungo l'intero corso della vita lavorativa, con differenze che non scendono mai al disotto di 4 punti percentuali.
Per quanto la tendenza negativa della curva presentata nella figura precedente lasci intuire una progressiva riduzione del rischio di *overeducation* con il prosieguo della carriera lavorativa, la quota di sovra educati in relazione all'*experience* lavorativa accumulata (calcolata in base agli anni trascorsi dal primo ingresso nel mercato del lavoro) diminuisce molto lentamente: occorrono circa 15 anni di lavoro perché la percentuale di *overeducated* si allinei alla media della popolazione (Figura 3.2), con tassi di incidenza che, comunque, tendono asintoticamente verso valori ben superiori allo 0.

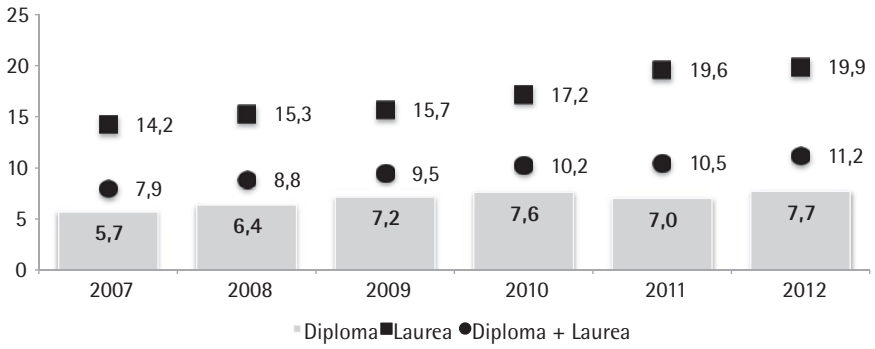
Figura 3.2 **% di occupati overeducated diplomati o laureati per anni di distanza dalla prima occupazione (valori in media mobile di rango 3). Età 15-45 anni, media 2012**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2012

Peraltro, per quanto si allunghi l'esperienza lavorativa maturata, la curva che descrive la quota di donne *overeducated* permane costantemente al disopra di quella degli uomini, anche se con differenze che, nel tempo, tendono a diminuire. Se da una parte i livelli di *overeducation* totale non sembrano particolarmente elevati, almeno se riportati nel contesto degli altri Paesi europei, maggiormente preoccupante è la crescita degli occupati sovra-istruiti rilevata nel corso la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Nello specifico, restringendo l'intervallo di analisi agli ultimi 6 anni e ai soli occupati in possesso di un titolo di scuola secondaria di secondo grado o universitario, si rileva un aumento della quota di sovra educati di oltre 3 punti percentuali, con una crescita particolarmente significativa fra gli occupati in possesso di un titolo terziario (Figura 3.3).

Figura 3.3 **% di occupati 15-64'enni overeducated per titolo di studio. Anni 2007-2012**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007 – 2012

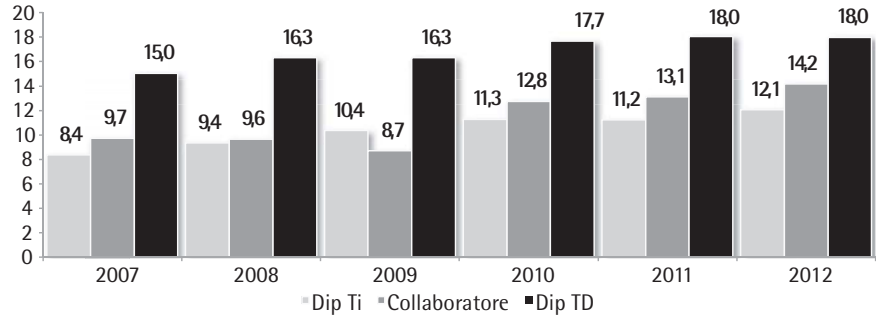
Fra questi ultimi, infatti, l'incidenza è aumentata di quasi 6 punti percentuali, fino a sfiorare il 20% degli occupati. Ma in crescita è anche la quota di sovra educati fra i diplomati che, per quanto inferiore alla variazione assoluta registrata per i più istruiti, vede aumentare il proprio indice relativo di 3,3 punti percentuali. In buona sostanza, lungo tutto l'arco del periodo di osservazione, l'occupazione sembra essersi mossa verso profili professionali più bassi, con una quota progressiva di lavoratori altamente qualificati (vale a dire quelli appartenenti al gruppo delle professioni *High-skilled non-manual*) che hanno occupato profili occupazionali intermedi (*Low-skilled non-manual e Skilled manual*), e con una parte di lavoratori mediamente qualificati che sono "scivolati" occupazioni *Unskilled*.

Un ulteriore elemento di preoccupazione è dato dalla distribuzione del fenomeno per tipologia di contratti. Storicamente sono i contratti maggiormente flessibili a presentare il maggior rischio di disallineamento tra il livello di istruzione posseduto e contenuto della professione ricoperta. Ciò anche in virtù del fatto che, come precedentemente mostrato, il prolungamento della vita lavorativa porta a un progressivo (anche se parziale) riallineamento tra competenze e profilo professionale, anche in considerazione del peso che assume, nei percorsi di carriera, la *tenure* occupazionale, anche in ragione della progressiva transizione verso forme contrattuali più stabili.

D'altronde, il ricorso a rapporti di lavoro flessibili interessa in particolar modo la fascia giovanile della popolazione, ovvero quella che maggiormente è esposta al rischio di *overeducation*.

Non stupisce, quindi, che siano i contrattualizzati a tempo indeterminato a presentare i tassi di sovra educati più bassi, con valori che, nel 2012, erano inferiori di 5,9 punti percentuali rispetto a quelli registrati per gli occupati con contratto a termine, e di 2 punti rispetto agli occupati con contratti di collaborazione (Figura 3.4).

Figura 3.4 Percentuale di occupati overdeducated per tipologia di contratto (16-64 anni)



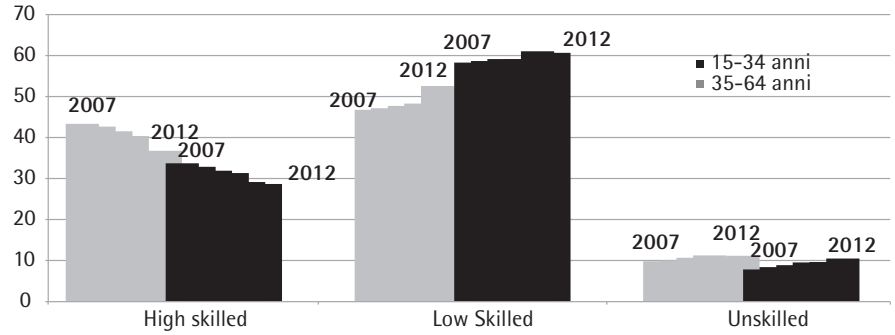
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

Quello che, invece, sorprende è la dinamica che hanno registrato tali tassi nel corso degli ultimi anni. Non solo, infatti, le percentuali di *overeducated* sono aumentate per tutte le tipologie contrattuali considerate, ma hanno avuto tassi di crescita differenti, col risultato di avvicinare il rischio di disallineamento tra occupati *permanent* e *temporary:* nel 2007 la distanza tra le incidenze relative per assunti a tempo indeterminato e a tempo determinato ammontava a 6,7 punti percentuali, a fronte dei già citati 5,9 punti percentuali rilevati nel 2012.
Analogamente, si comprime la distanza tra *overeducated* con rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato e con contratto di collaborazione, che passa dai 5,3 punti percentuali del 2007, ai 3,8 del 2012. In definitiva, oggi la forma contrattuale risulta meno capace di garantire la qualità dell'occupazione rispetto agli anni passati, per quanto sia molto complesso identificare i fattori che abbiano determinato tale indebolimento . Da un lato, non solo la riduzione nel tasso di *vacancy* spinge i disoccupati a ricoprire professioni non in linea con il proprio percorso formativo; dall'altro, l'aumento del rischio di perdere un'occupazione spinge a ridefinire il rapporto costi-opportunità tra il contenuto oggettivo del lavoro e la stabilità contrattuale, a favore di quest'ultima (Bergamante & Gualtieri, 2012).
Ma i comportamenti dell'offerta di lavoro non si adeguano soltanto alle diverse condizioni congiunturali più o meno favorevoli, ma anche a una domanda di lavoro che sembra orientarsi, in media, verso profili occupazioni meno qualificati.
Se si guarda al volume di occupazione per tipologia professionale, ricondotta secondo la metodologia sin qui usata in *High-skilled non-manual*, *Low-skilled non-manual e Skilled manual* e *Unskilled*, si può apprezzare una progressiva riallocazione dell'occupazione verso profili professionali intermedi e, in parte, non qualificati, a discapito di quelli più elevati.
Tra il 2007 e il 2012, nel complesso il Paese ha distrutto 379 mila posti di lavoro[64]; ebbene, tale valore risulta da un saldo la cui componente negativa è tutta da ricondurre alle professioni maggiormente qualificate che, nei sei anni presi in esame, si sono contratte di 1 milione e 393mila unità, vale a dire il 15,3% in meno rispetto ad inizio periodo. Al contrario, i lavoratori occupati in professioni di profilo medio basso sono aumentati, rispettivamente, di 645mila e 369 mila unità. La crisi economico-finaziaria ha, quindi, avuto ripercussioni anche sulla sul qualità della domanda di lavoro, attraverso un processo di *job-reallocation* verso profili professionali più bassi (processo confermato, come vedremo in seguito, anche dai dati relativi alle transizioni tra occupazioni di diversa qualifica). Tale fenomeno ha interessato tanto la componente giovanile dell'occupazione, che quella più matura, con gli occupati 15-34enni e 35-64enni che

[64] Il dato si riferisce alla popolazione tra i 15 e i 64 anni, al netto delle professioni rientranti nelle "forze armate".

hanno visto ridursi la quota di professioni di alto profilo rispettivamente dal 33,8% al 28,8%, e dal 43,3% al 36,8% (Figura 3.5). Al contempo, la percentuale di occupati in professioni *Low-skilled non-manual e Skilled manual e Unskilled* è andata rafforzandosi, aumentando rispettivamente di circa 5 e 1,4 punti percentuali per gli *under* 35, e di quasi 2,4 e 2,7 punti percentuali per la fascia di età compresa tra i 35 e i 64 anni.

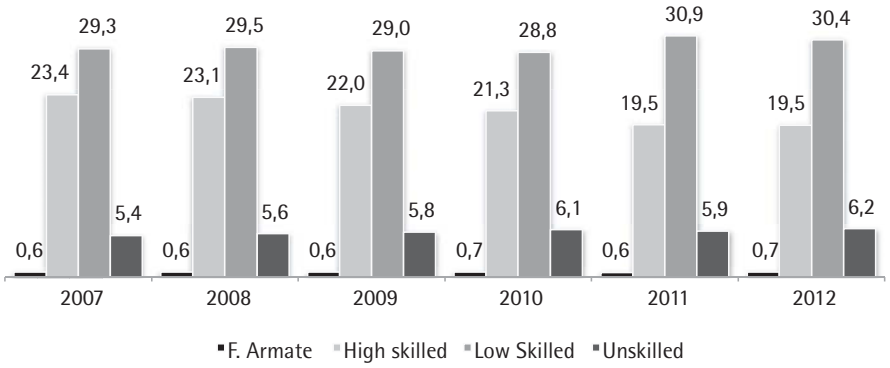
Figura 3.5 **15-34'enni e 35-64'enni occupati in professioni high, low e uskilled. Valori percentuali**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

A risultato analogo si perviene scomponendo il tasso di occupazione complessivo in relazione ai tre profili professionali sin qui usati[65], unitamente agli occupati in professioni relative alle forze armate (Figura 3.6).

Figura 3.6 **Contributo al tasso di occupazione per livello della professione**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

[65] Indicando con Oh, Om, Ol rispettivamente il volume di occupati in professioni hig, medium e low skill, con Of quello relativo agli occupati in professioni inerenti le forze armate e con P l'intera popolazione, il tasso di disoccupazione TO può essere calcolato come:
TO=O/P= (Oh/P)+(Om/P)+(Ol/P)+ (Of/P).

Come illustrato nei capitoli precedenti, la quota di occupati sulla popolazione totale è passata, per la classe di età tra i 15 e i 64 anni, dal 57,8% del 2007 al 56,1% del 2012. A inizio periodo la quota di occupati in professioni di alta qualifica concorreva alla costruzione dell'indice occupazionale per un valore pari a 23,4 punti percentuali. Il contributo delle professioni a media specializzazione superava, in quell'anno, di poco i 29 punti percentuali, mentre gli occupati in professioni non qualificate innalzavano di circa altri 5 punti percentuali e mezzo il tasso di occupazione totale. Dopo 6 anni di crisi, a fronte di una diminuzione complessiva del tasso di occupazione totale di 1,7 punti, le professioni *High-skilled non-manual* hanno ridotto il loro apporto di quasi 4 punti percentuali, mentre l'occupazione negli altri profili professionali (escludendo le Forze armate) hanno visto accresciuto il rispettivo contributo di circa 1 punto percentuale.

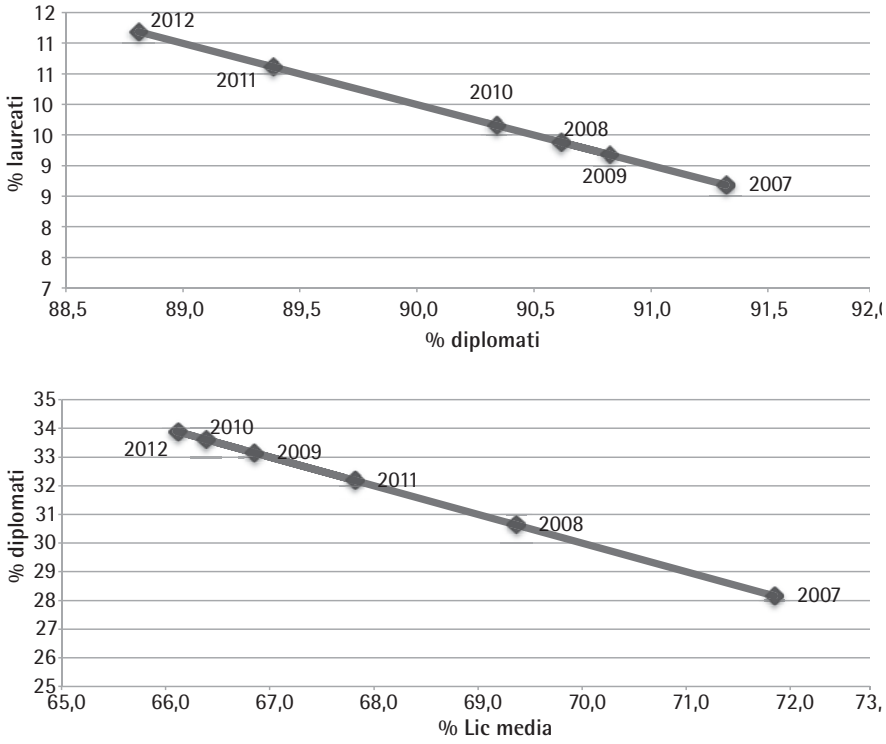
È normale che, in una situazione caratterizzata da una crescente difficoltà nell'accesso all'occupazione (soprattutto se si tratta di prima occupazione), con un mercato del lavoro progressivamente meno dinamico, il livello di concorrenza tra disoccupati aumenti (Buckel, 2001). Se, al contempo, le posizioni lavorative offerte tendono a spostarsi su professioni semi-qualificate, ne consegue che anche la forza lavoro altamente qualifica sposterà il proprio interesse anche su tale tipologia di domanda di lavoro, cercando di aumentare, così, le proprie probabilità occupazionali e, conseguentemente, spiazzando i disoccupati con un livello di istruzione inferiore. A loro volta, questi ultimi aumenteranno il proprio interesse verso le posizioni lavorative disallineate rispetto al loro livello di istruzione (diventando, a loro volta, *overeducated*), entrando in concorrenza con la quota di offerta di lavoro meno istruita. In altre parole, da un lato al crescere della componente strutturale della disoccupazione (tipico di un periodo di crisi economica) aumenta il rischio di disallineamento tra qualificazione dei lavoratori e profilo occupazionale ricoperto.

Una riprova di tale processo è data dall'analisi della composizione dell'occupazione per titolo di studio per professioni con livelli di specializzazione medio-basso. In particolare, se si analizza l'occupazione nelle professioni *Low-skilled non-manual* e *Skilled manual*, al netto delle persone in possesso al massimo della licenza media, si nota come il peso della componente con titoli terziari sia andata via via crescendo nel tempo, riducendo la quota relativa dei lavoratori in possesso di un diploma di secondo grado (Figura 3.7). Discorso analogo può fatto per le professioni non qualificate che, nell'intervallo considerato, hanno visto crescere la quota di occupati in possesso di un titolo di studio intermedio, a discapito dell'occupazione dei meno istruiti.

Alla luce di quanto sin qui esposto, il vantaggio relativo determinato da un maggior investimento individuale in capitale umano (di cui il livello di istruzione è una *proxy*) appare nettamente ridimensionato. Nei capitoli precedenti era stato evidenziato quanto l'aver investito maggiormente nel proprio percorso di istruzione risultasse premiante in termini occupazionali: una persona in possesso di un titolo terziario impiega, me-

diamente, meno tempo per trovare un'occupazione rispetto a coloro che hanno titoli di studio inferiori. Inoltre è esposta a un rischio di disoccupazione più basso e ha meno probabilità di perdere il proprio posto di lavoro.

Figura 3.7 Composizione occupazione su professioni Low skilled per titolo di studio (laure e diploma) e su professioni Unskilled (diploma e licenza media)



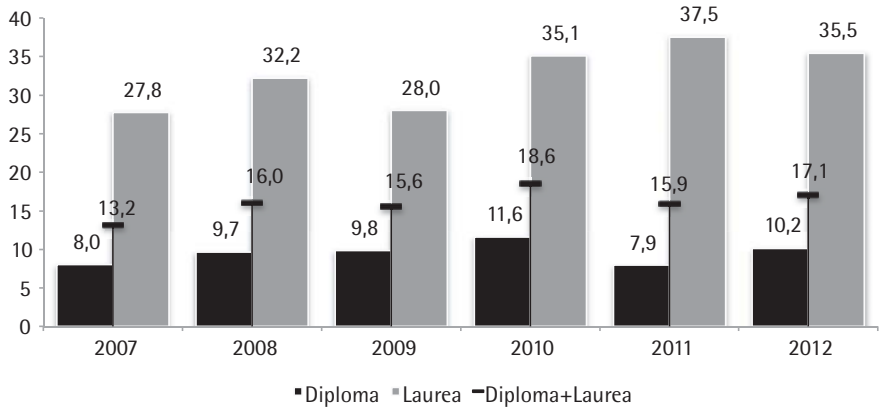
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

Ma, se l'investimento in istruzione può essere, almeno in parte, una difesa rispetto alla congiuntura sfavorevole di questi ultimi anni, dall'altro non sembra un indicatore affidabile per misurare il livello di apertura del mercato verso profili professionali di alta qualifica. Quello che l'analisi sin qui condotta sembra mostrare, invece, è più che altro un innalzamento del livello di concorrenzialità tra la forza lavoro, in virtù, da un lato, di un vistoso rallentamento delle dinamiche del mercato del lavoro e, dall'altro, da una riduzione dei posti destinati a persone in possesso di alte qualifiche. Il titolo di studio mantiene si un *appeal* notevole per i datori di lavoro, ma più per un effetto "segnale"[66],

[66] CFR (Sestito & Cipollone, 2010)

che per le competenze a esso collegate. In altre parole, l'aumento di offerta di lavoro qualificata che allarga la propria sfera di interesse anche a occupazioni disallineate al proprio livello di istruzione, porta i datori di lavoro a poter contare su un potenziale occupazionale tendenzialmente più istruito propendendo, generalmente, per quello che ha livelli di scolarizzazione più elevati, e quindi potenzialmente più produttivo.
Tale fenomeno segnala come la crisi attuale non agisca in maniera neutrale, ma di fatto impoverisca il contenuto professionale dell'occupazione italiana e, in ultima analisi, deprima ulteriormente la competitività del sistema produttivo nazionale. Peraltro, quanto sin qui esposto si innesta in un contesto produttivo che ha saputo solo parzialmente sfruttare l'innalzamento del livello medio di scolarizzazione della sua forza lavoro[67] e che, al contrario, mostra una progressiva riduzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione (Centra, Gualtieri, & Curtarelli, 2011).
I nuovi flussi di ingresso nel mercato del lavoro delle nuove generazioni trovano sempre maggior difficoltà, quindi, a intercettare un occupazione coerente con il percorso d'istruzione intrapreso, tanto che la quota di neo occupati *overeducated* sotto i 30 anni è aumentata significativamente dal 2007 in poi, tanto per i laureati, quanto per gli occupati in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore (Figura 3.8).

Figura 3.8 percentuale di Occupati overeducated nell'anno (non occupati in t-0) alla prima esperienza lavorativa. Età 15-29 anni

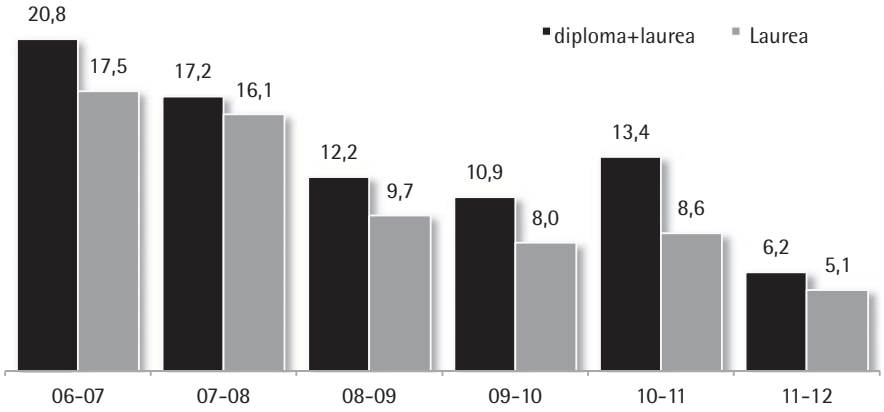


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

[67] Per quanto ancora lontano dagli standard medi europei. Si consideri, a tal proposito, che la percentuale di occupati italiani in possesso di un titolo terziario nel 2012 ammontava al 9,3%, contro il 16,1% dell'EU15, il 19,8% della Germania e 20,1% del Regno Unito. Inoltre, alla bassa quota di occupati con titolo universitario, al nostro paese è associata anche la più bassa percentuale di laureati occupati su profili professionali di alta qualifica.

A tale maggior rischio di disallineamento si è associata, nello stesso periodo di tempo, anche una riduzione della probabilità di uscire dalla condizione di occupati sovra istruiti. Se si guarda, infatti, agli occupati che nell'anno sono transitati da una condizione di *overeducated* verso professioni allineate al loro livello di istruzione, i dati mostrano un'inequivocabile contrazione dei tassi di transizione dal 2007 al 2012. Contrazione particolarmente evidente per le persone maggiormente istruite (Figura 3.9).

Figura 3.9 Tassi di transizione tra overeducated e well matched. Annualità 2006-2007, 2011-2012



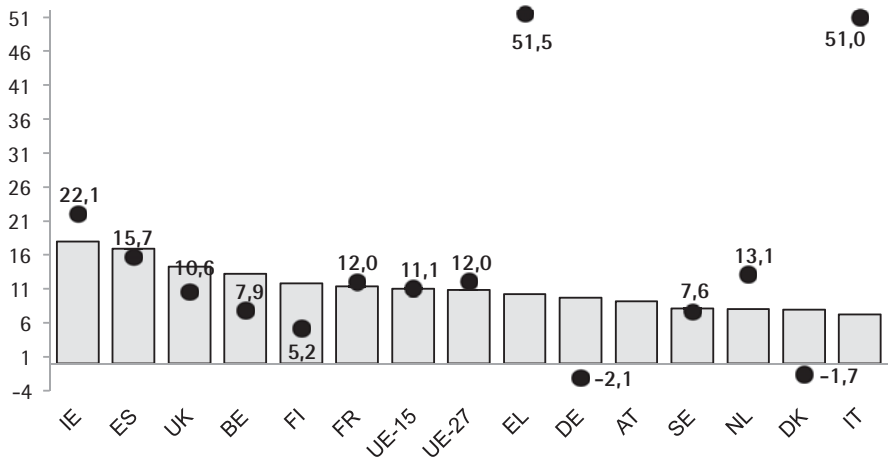
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, media 2007-2012

L'andamento dell'overeducation nel confronto europeo

Le analisi sul tema dell'*overeducation* in Italia hanno mostrato alcune caratteristiche che si ritiene opportuno approfondire alla luce di un confronto internazionale. In tal senso, utilizzando lo schema di raccordo professioni e titolo di studio dell'ILO, precedentemente descritto, sono qui presentati alcuni dati con l'obiettivo di comprendere se le evidenze osservate definiscano in modo specifico il caso italiano o se al contrario si ripresentino in modo simile in altri contesti territoriali; inoltre, il confronto a livello europeo in un'ottica temporale consente di comprendere le diverse dinamiche in relazione alla congiuntura economica negativa e, dunque, la tenuta o il peggioramento dei sistemi del lavoro.

Alcuni spunti di riflessione possono derivare da una prima comparazione a livello europeo delle quote di lavoratori *overeducated* sul totale degli occupati (Figura 3.10).

Figura 3.10 **Occupati overeducated sul totale degli occupati e variazioni percentuali 2007-2012, 15-74 anni, Anno 2012 (%)**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati DB-Eurostat

Come anticipato, la percentuale di occupati sovraistruiti nel 2012 è tra le più basse a livello europeo, vicina a quella che si rileva per la Danimarca (ma anche per Olanda e Svezia). Tuttavia, questo valore, in linea con quelli rilevati in paesi considerati per molti versi dei *benchmark*, è cresciuto di oltre il 50% dal periodo prima della crisi. Una crescita così rilevante si registra oltre che in Italia solo per la Grecia. In linea generale tra il 2007 e il 2012 nelle altre economie si assiste a un aumento della quota di occupati *overeducated,* ma con variazioni percentuali decisamente inferiori; va comunque segnalato l'innalzamento dei livelli di *overeducation* per Irlanda e Spagna che salgono rispettivamente del 22,1% e del 15,7%. Al contrario in soli due Paesi (Germania e Danimarca) si osserva una diminuzione nelle quote di occupazione sovraistruita.

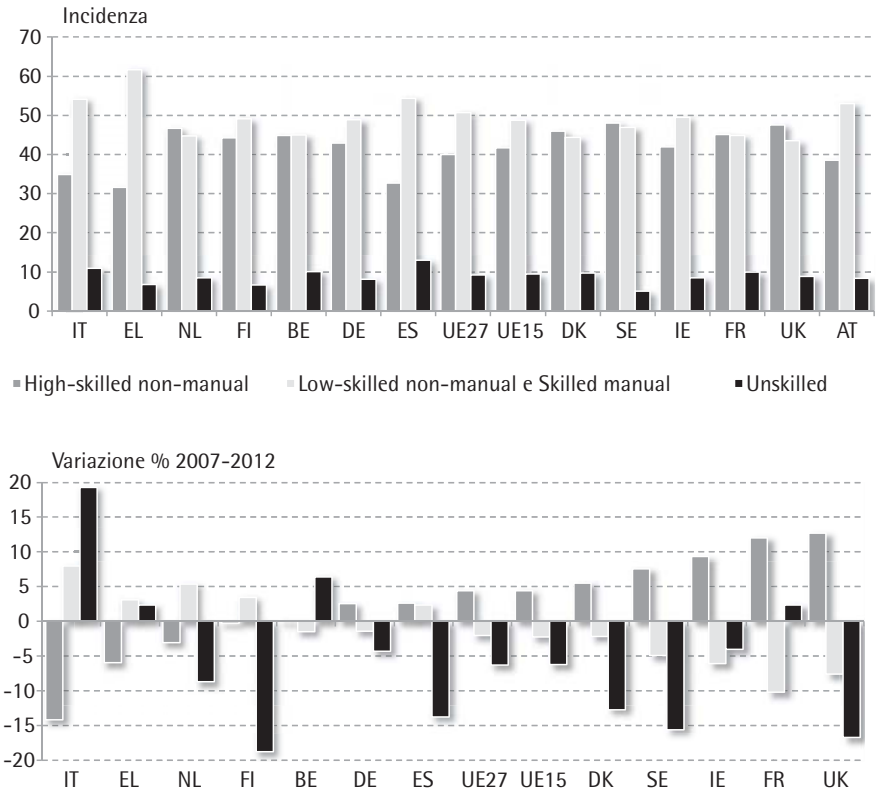
Queste dinamiche che differiscono fortemente tra le realtà europee, mostrano l'importanza di approfondire il tema sotto diversi punti di vista. Un confronto internazionale sul rapporto tra titoli di studio posseduti e loro effettivo utilizzo nello svolgimento di un'attività lavorativa non può prescindere, infatti, da alcune considerazioni sul sistema professionale che rappresenta i paesi e, ovviamente, da alcune specificità dei mercati del lavoro.

Allo scopo di analizzare l'*educational mismatch* è pertanto opportuno presentare in prima istanza un quadro della composizione degli occupati rispetto ai raggruppamenti professionali perché offre importanti informazioni sulle potenzialità di inserimento in occupazione delle persone in relazione al titolo di studio posseduto (Figura 3.11)

In linea generale è evidente la minore quota di occupati nelle professioni non qualificate rispetto agli altri due gruppi professionali, con un minimo del 5,1% per la Svezia ad un massimo di 13,0% per la Spagna (Belgio e Italia sono gli altri Paesi in cui la quota è superiore al 10%).

Le differenze sostanziali si riscontrano invece se consideriamo le professioni *high-skill* e il gruppo costituito dalle professioni a bassa qualifica *non-manual* e *skilled-manual*. Aldilà che si consideri la media UE a 15 o a 27 Paesi, vi è una maggiore concentrazione degli occupati nelle professioni a bassa e media qualifica. Alcuni Paesi, tuttavia si discostano in maniera decisa da questa tendenza, mostrando una quota di occupati superiore per il raggruppamento degli *High-skilled non-manual*: nello specifico in Francia, Danimarca, Olanda, Regno Unito e Svezia i lavoratori si collocano in questo gruppo professionale per oltre il 45% dei casi, con un massimo del 48% relativo alla Svezia.

Figura 3.11 Composizione degli occupati per grandi gruppo professionali ISCO (% e variazioni rispetto al 2007), 15-74 anni, Anno 2012



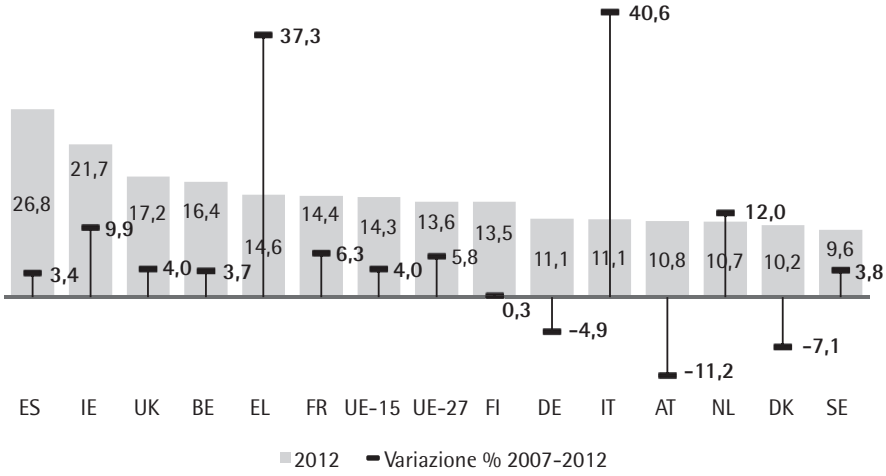
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati DB-Eurostat

Al contrario, al di sotto della media europea troviamo i Paesi Mediterranei (Grecia, Spagna e Italia) e l'Austria, tutte realtà per le quali oltre il 50% degli occupati ricopre professioni *Low-skilled non-manual* e *Skilled manual.*

Interessanti spunti analitici possono derivare dal confronto dei dati sulla composizione degli occupati nel tempo tra il 2007 e il 2012. A partire dal periodo *ante* crisi, si sono

verificati diversi scenari che in alcuni casi hanno modificato in modo sostanziale la struttura dell'occupazione per professione determinando, dunque, le specificità evidenziate relativamente al 2012.
Il primo scenario è quello che identifica nel tempo la redistribuzione dell'occupazione in favore delle professioni altamente qualificate: si tratta in primo luogo di Danimarca, Regno Unito, Svezia. Anche Irlanda e Germania hanno conosciuto una dinamica simile, ma senza riuscire a far diventare le professioni più qualificate il gruppo con maggiore concentrazione di occupati, pur mantenendo valori superiori a quelli registrati in media a livello europeo. La Francia può essere inclusa all'interno di questo scenario perché nel tempo ha decisamente aumentato l'occupazione in posizioni *high skilled*, diminuendo fortemente la collocazione in posizioni intermedie e tenendo sostanzialmente invariata la quota di persone impiegate nel gruppo *unskilled*.
Il secondo contesto è quello che ha caratterizzato Finlandia e Olanda, in cui si registra una crescita degli occupati solo nelle professioni *Low-skilled non-manual* e *Skilled manual*. Al contrario si osservano variazioni negative per il gruppo *High-skilled non-manual*, soprattutto nel caso dell'Olanda, che però non perde la forte capacità di inserimento occupazionale in mestieri ad alto contenuto professionale (nel 2007, infatti in questo raggruppamento era occupato il 48,2% del totale a fronte del 46,7% del 2012). La Finlandia evidenzia un lievissimo calo delle professioni più qualificate a cui si associa un forte decremento nell'occupazione nel gruppo delle professioni *unskilled* (-18,8% nel 2012 rispetto al 2007).
Altro tipo di dinamica caratterizza Grecia e Italia in cui è evidente che la crisi abbia ancor più indebolito la bassa quota di occupazione nei gruppi professionali a elevato capitale umano, già fortemente evidente nel 2007. In particolare in Italia la quota di occupati nelle professioni *High-skilled non-manual* ha subito la più alta flessione rispetto agli altri Paesi europei (-14,1%) a fronte di una crescita dell'incidenza delle professioni *unskilled,* con un incremento di 19,3 punti percentuali, il più alto tra tutti i paesi considerati.
In ultimo vanno evidenziate le differenti situazioni di Spagna e Belgio. Nel primo caso c'è stato un aumento della quota di occupati nei primi due gruppi professionali, che però non ha di fatto inciso su un sostanziale cambiamento della struttura, in corrispondenza di una decisa variazione negativa nella quota di occupati in professioni *unskilled* (-13,8%). Per il Belgio, invece, si è assistito a una sostanziale invarianza dell'occupazione *High-skilled*, se pur a fronte di un aumento per il gruppo delle professioni non qualificate (+6,4%).
Una prima misura dell'*overeducation* è quella che individua l'*overeducation* totale, considerando congiuntamente i laureati e i diplomati (Figura 3.12) e offre dunque una visione complessiva del fenomeno.

Figura 3.12 **Incidenza dell'overeducation per laureati e diplomati sul totale degli occupati laureati e diplomati, 15-74 anni e variazione percentuali 2007-2012, Anno 2012 (%)**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati DB-Eurostat

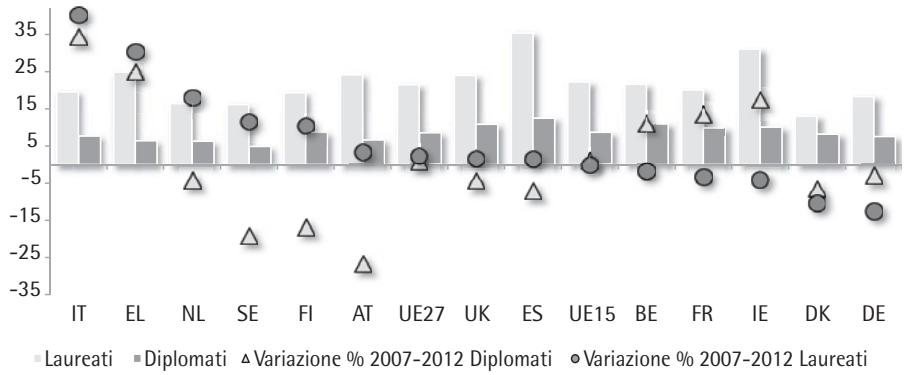
In Europa si osservano valori di *overeducation* intorno al 14% (sia per la media a 15, sia a 27), ma in linea di massima emerge una tendenza nel tempo all'aumento del sottoinquadramento totale di laureati e diplomati, anche in ragione di una generalizzata diminuzione della quota di occupati con il diploma secondario.

È immediato notare come l'Italia, pur in presenza di tassi di *overeducation* relativamente bassi, registri la più alta variazione nella quota di diplomati e laureati sovra istruiti tra il 2007 e il 2012, con valori ben al di sopra della media europea (4,0% per la UE a 27 e 5,8% per la UE a 15); solo per la Grecia si osserva un andamento simile. È evidente che la pesante crescita dell'*overeducation* in Italia sia connessa soprattutto alla diminuzione nel tempo della quota di occupati nel raggruppamento delle professioni *High-skilled non-manual* (già evidenziata nel paragrafo precedente) e alla più elevata crescita di quelli inseriti tra i profili non qualificati. Non solo, quindi, nel nostro Paese la distruzione di occupazione ha interessato in mondo particolare le professioni più qualificate, ma ciò ha comportato un aumento nella quota di occupati sovra istruiti con un'intensità che non ha quasi eguali nelle altre economie europee. Tutto ciò si inserisce, è opportuno ricordarlo, in un quadro in cui la quota di laureati sul totale della popolazione italiana tra i 15 e i 74 tra le più basse, con una distanza di oltre 10 punti percentuali dalla media europea a 27 Paesi.

Sempre considerando i Paesi Mediterranei, la Spagna evidenzia invece la presenza di un'*overeducation* che si potrebbe definire di tipo strutturale, che la crisi ha contribuito ad accrescere, ma con una variazione decisamente contenuta, in linea, in questo caso, con la netta variazione negativa degli occupati tra le professioni *Unskilled*.

Su Germania, Austria e Danimarca, la congiuntura economica ha invece agito producendo effetti positivi in termini di riduzione del *mismatch* educativo, in corrispondenza di una quota di *overeducation* comunque tra le più basse d'Europa. A tal proposito vale la pena ricordare che, come evidenziato sopra, nel periodo in esame, Danimarca e Germania sono tra le realtà territoriali in cui è salita la quota di occupati in posizioni *High-skilled*.
Gli altri Paesi, al contrario, rivelano una tendenza verso la crescita della quota di *overeducation* nell'arco di tempo considerato, sintomo di una diversa capacità di reazione del mercato del lavoro italiano alla crisi economica. In particolare vanno segnalate Irlanda e Olanda, che mostrano una crescita sostanziale dell'*overeducation* nel tempo, seppur con dinamiche differenti. Mentre nel primo caso il mismatch è aumentato a fronte di un aumento degli occupati in posizioni *High-skill* (e di una diminuzione per gli altri due raggruppamenti), per l'Olanda la variazione positiva si è associata a una crescita dell'occupazione nelle sole professioni *Low-skilled*.
Per meglio comprendere le dimensioni specifiche del fenomeno dell'*overeducation* è inoltre opportuna una disaggregazione dell'indicatore rispetto ai diversi livelli di *skill* posseduti. La Figura 3.13 mostra le differenti quote di occupati sovraistruiti per titolo di studio nel confronto temporale tra il 2007 ed il 2012, con l'obiettivo di verificare su quali livelli d'istruzione la crisi abbia maggiormente impattato.

Figura 3.13 Incidenza dell'overeducation sul totale degli occupati laureati e diplomati, 15-74 anni, variazione percentuali 2007-2012, Anno 2012 (%)



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati DB-Eurostat

Ancora una volta la dinamica per l'Italia (e anche in questo caso per la Grecia) si delinea come particolarmente critica. L'aumento dell'*overeducation* è decisamente marcato per i laureati, ma anche per i diplomati i valori risultano chiaramente in crescita. Questi dati uniti a quanto già mostrato relativamente all'andamento dell'occupazione nelle professioni, descrivono una situazione alquanto distante soprattutto dalla media eu-

ropea a 15 in cui, in linea generale, si è assistito a un aumento, seppur contenuto, dei livelli di *overeducation*.

Se il confronto temporale mostra un peggioramento consistente nel *mismatch* per Grecia e Italia, tuttavia Spagna e Irlanda mostrano le più elevate quote di *overeducation* tra i laureati, in entrambi i casi superiori al 30%; è pur vero che valori molto elevati (soprattutto per la Spagna) si evidenziano anche tra i diplomati. Le dinamiche temporali mostrano però una tendenza verso la diminuzione (Irlanda) o la stazionarietà (Spagna) dell'*overeducation* per gli occupati in possesso di una laurea.

Sembra infine opportuno segnalare l'esistenza di un rapporto inverso tra crisi e crescita dell'*overeducation* che in particolare ha riguardato Danimarca e Germania: in questi due Paesi, infatti, tra il 2007 e il 2012 si assiste a una diminuzione del *mismatch* per entrambi i livelli di istruzione.

4. Mercato del lavoro, competitività e welfare. Un'analisi regionale

In Italia, gli studi economici e sociali, sia quando si sono occupati di crescita, che quando hanno affrontato i problemi connessi alla crisi economica, hanno sempre mostrato convergenza nell'evidenziare i forti squilibri fra i sistemi economici regionali. A distanza di circa 7 anni dalla comparsa della crisi economica, osservare le disparità in termini di competitività regionale, nei livelli occupazionali e nella produttività del lavoro può essere rilevante per evidenziare l'entità dell'impatto, a livello territoriale, della fase congiunturale che non accenna ad arrestarsi. Per avere un quadro compiuto al riguardo è opportuno, inoltre, allargare lo sguardo anche ai differenti sistemi di protezione sociale rintracciabili a livello locale. L'Italia, infatti, più di altri Paesi europei, presenta una tale variabilità a livello regionale da far parlare sia di "mercati del lavoro locali" che di "sistemi di welfare regionali". Appare, quindi, importante considerare e confrontare le differenti realtà regionali utilizzando sia variabili in grado di esprimere la competitività regionale, economica e occupazionale, che indicatori di copertura del welfare[68]; descrivendo il contesto economico e occupazionale, osservando gli investimenti compiuti negli ultimi anni in termini di ricerca e sviluppo e considerando, infine, gli impegni di spesa di ciascuna regione rispetto ai servizi sociali erogati. Complessivamente, si intende rappresentare la morfologia dei differenti sistemi regionali evidenziando il legame esistente (o meno) fra competitività regionale, mercato del lavoro e welfare locale.

[68] Nello specifico, in questo paragrafo verranno presentate delle analisi utilizzando gli ultimi dati forniti dall'ISTAT (cfr. http://www.istat.it/it/archivio/120991) e alcuni indicatori individuati nell'ambito della programmazione europea 2007-2013 (cfr. http://www.istat.it/it/archivio/16777), nonché nella nuova 2014-2020 (cfr. con "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, (2012)http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf; "Accordo di Partenariato- ITALIA" http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo_di_Partenariato_Italia_rev27052014.pdf; "Lo schema di Accordo di partenariato per i fondi europei 2014-2020- Atto del Governo n. 86 http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ID0009.pdf).

4.1 Il contesto regionale

La forza lavoro

La crisi economica che ha colpito l'Europa negli ultimi anni ha generato un complessivo ampliamento dei divari territoriali fra Nord e Sud, soprattutto in termini occupazionali, sia a livello europeo che all'interno del nostro Paese (ISTAT, 2014a). Le più importanti contrazioni dell'occupazione in Europa sono state rilevate, infatti, nei Paesi mediterranei: Italia, Spagna, Grecia e Portogallo. Allo stesso tempo il tradizionale dualismo territoriale italiano si è accentuato; il Mezzogiorno si è ulteriormente allontanato dal resto del Paese e, aspetto ancor più preoccupante, ha aumentato la distanza rispetto agli standard europei (ISTAT, 2014a). Il tasso di occupazione è calato in tutta Italia, ma nel Sud, dove era già più contenuto, è sceso ulteriormente attestandosi sul 42,0%, quasi 18 punti in meno rispetto al Centro e distante più di 21 punti percentuali dai territori del Nord Italia.

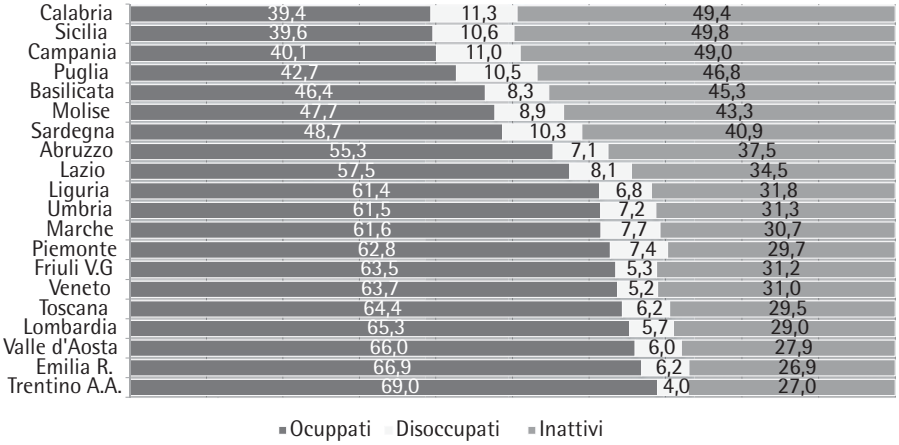
Osservando nel dettaglio la situazione regionale l'aspetto che più colpisce è la divergente composizione della popolazione fra le regioni del Centro Nord e quelle del Sud: nel primo caso, infatti, la maggioranza delle persone è occupata (si va dal quasi 70% del Trentino Alto Adige al 57% del Lazio), mentre nei territori del Sud, a parte l'Abruzzo (55,35%), la quota di occupati è sempre al di sotto del 50% ed è accompagnata da una quota crescente di inattivi (Figura 4.1).

Oltre a ciò, se in molte regione del Nord e del Centro una parte dell'aumento della disoccupazione degli ultimi anni è imputabile all'ingresso di forza lavoro potenziale, nel Sud, invece, si è registrato, più che in altre zone, un innalzamento del tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro[69] (ISTAT, 2014a).

Come ampiamente descritto nel relativo agli andamenti sul mercato del lavoro italiano, la contrazione dell'occupazione hanno riguardato soprattutto la componente maschile, tuttavia, le regioni del Mezzogiorno continuano a caratterizzarsi per le elevate differenze di genere nei tassi di occupazione; in questa area del Paese, infatti, in sette regioni su otto non si raggiunge nemmeno il 40% nel tasso di occupazione femminile e si evidenzia una differenza media, fra uomini e donne di oltre 21 punti percentuali nonostante, fra l'altro, l'occupazione maschile sia qui più contenuta rispetto alle altre zone del Paese.

[69] Il Tasso di Mancata Partecipazione al lavoro, proposto dalla Commissione Benessere, è più ampio del tasso di disoccupazione e consente di cogliere quella parte di popolazione inattiva potenzialmente disponibile a lavorare. È dato dalla percentuale di disoccupati di 15-74 anni più la parte delle forze di lavoro potenziali di 15-74 anni (inattivi che non cercano lavoro nelle 4 settimane ma disponibili a lavorare) sul totale delle forze di lavoro 15-74 anni più la parte delle forze di lavoro potenziali 15-74 anni. Cfr. http://www.istat.it/it/files/2013/06/BES-PU.pdf

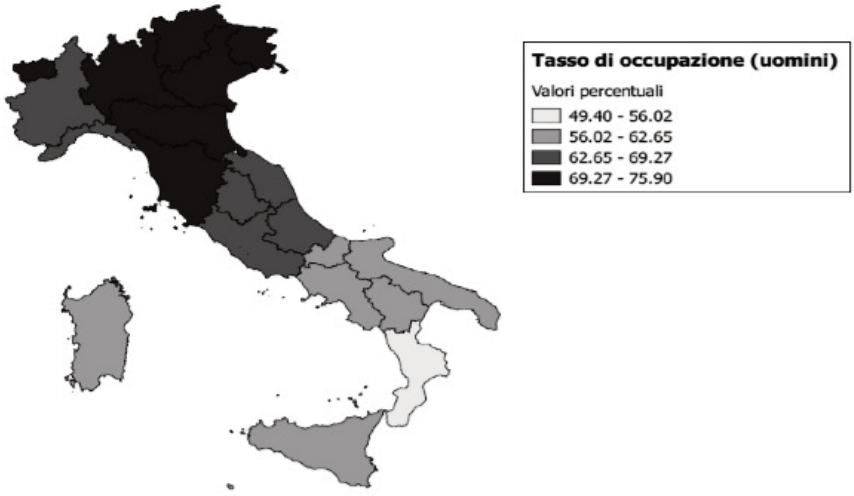
Figura 4.1 **Occupati, Disoccupati e Inattivi per regione. Anno 2013. Valori Percentuali**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, 2013

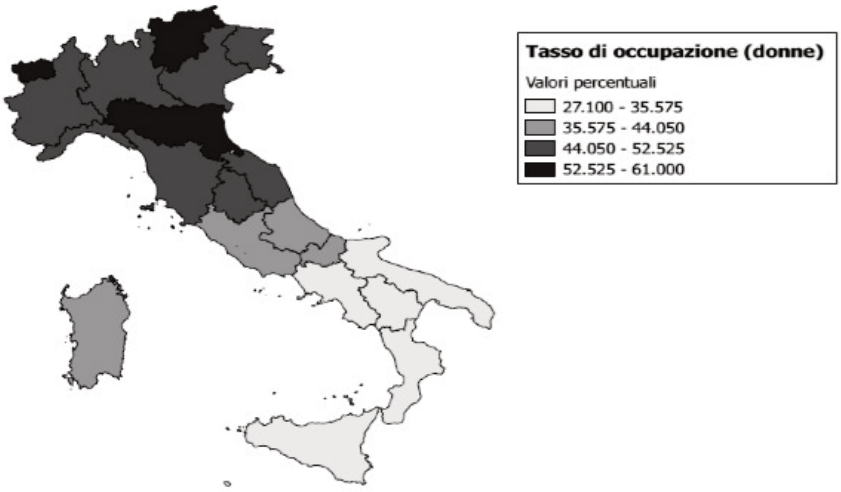
Più omogenea appare, invece, la situazione occupazionale nelle altre regioni dove, sebbene persistano disuguaglianze di genere nell'accesso al mercato del lavoro, queste ultime si presentano come più contenute e, a parte il Veneto, (regione in cui il tasso di occupazione femminile è di 20 punti percentuali in meno rispetto a quello maschile), negli altri territori la differenza media si attesta intorno ai 15 punti percentuali (Figura 4.2 e Figura 4.3).

Figura 4.2 **Tasso di occupazione maschile per regione. Anno 2013. Valori Percentuali**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, 2013

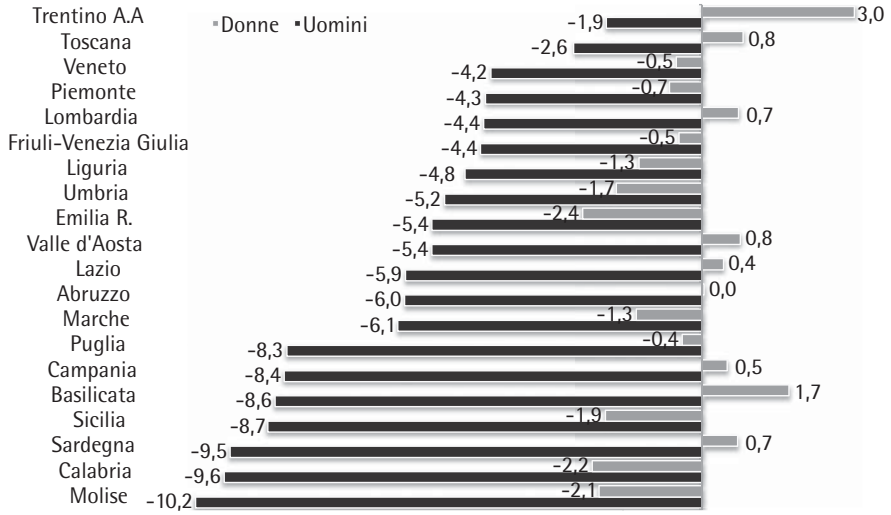
Figura 4.3 **Tasso di occupazione femminile per regione. Anno 2013. Valori Percentuali**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, 2013

Confrontando, a livello regionale, i dati del 2013 con quelli del 2007, si può comprendere meglio quanto e in che direzione siano variati i livelli occupazionali di uomini e donne. L'occupazione maschile, seppur con modalità e intensità diverse, è calata in tutto il territorio nazionale mentre quella femminile, oltre ad essere calata meno, è altresì aumentata in alcune regioni: Trentino Alto Adige (+3%), Basilicata (+1,7%), Valle d'Aosta (+0,8%), Toscana (+0,8%), Sardegna (+0,8%) e Lazio (+0,4).
Le regioni del Nord hanno perso in media il 4% della manodopera maschile e lo 0,1% di quella femminile; quelle del Centro si attestano su valori simili, con circa 5 punti percentuali in meno nell'occupazione maschile e 0,4 in meno in quella femminile; il Sud, invece, come previsto, ha subito le peggiori perdite fra i lavoratori uomini, con un tasso di occupazione che ha perso dal 2007 più di 8 punti percentuali, e perdite più contenute nei già minimi livelli di occupazione femminile (- 0,4%) (Figura 4.4).

Figura 4.4 **Variazione del tasso di occupazione 2007-2013 per sesso e regione. Valori assoluti**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT RCFL, 2013

In particolare, nel Nord del Paese l'Emilia Romagna, la Regione che al 2007 appariva come la più virtuosa, sia riguardo all'occupazione maschile che rispetto a quella femminile (era l'unica ad aver raggiunto, e addirittura superato, l'auspicato 60% fissato dall'Europa nella strategia di Lisbona per l'occupazione femminile) pare aver subito più degli altri gli effetti della crisi mostrando le maggiori perdite su tutta la forza lavoro; la Valle d'Aosta, invece, nonostante abbia contratto del 5% il tasso di occupazione maschile è, come anticipato, fra le regioni in cui è cresciuta l'occupazione femminile partendo, fra l'altro, da un già elevato 59% nel 2007. Tra le regioni del Centro la Toscana pare aver sopportato meglio la congiuntura, mostrando minori perdite nella manodopera maschile e una crescita in quella femminile.

I territori del Mezzogiorno, che già partivano da condizioni meno favorevoli, sono stati i più colpiti e penalizzati dalla crisi: a parte l'Abruzzo, dove il tasso di occupazione femminile è rimasto invariato e fra gli uomini, nonostante il generale calo, si supera il 65%, nelle altre regioni il tasso di occupazione maschile non arriva al 60% e quello femminile è in quattro regioni su otto al di sotto del 30%, ossia pari alla metà rispetto a quanto indicato dall'obiettivo di Lisbona.

Un'ultima considerazione da fare concerne gli effetti della crisi non solo rispetto ai livelli occupazionali, ma anche riguardo alle caratteristiche dell'occupazione. La crisi ha colpito soprattutto i giovani, non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi, con un aumento dell'incidenza relativa di occupazione temporanea e, come illustrato nel capitolo precedente, con l'intensificarsi del fenomeno dell'*overeducation*. In parti-

colare, rispetto a quest'ultimo aspetto, i territori sembrano interagire in modo diverso: il problema, sulla base delle evidenze, al Nord e al Centro colpisce soprattutto i laureati, mentre al Sud coinvolge principalmente i diplomati (ISTAT, 2014a). Tenendo conto anche di tali specificità, il tema della competitività risulta, quindi, qualificante considerato che gli altamente istruiti, coloro che dovrebbero esprimere maggiore capacità occupazionale all'interno del territorio, sono in questo caso la cartina di tornasole di un sistema economico e industriale inefficiente. L'aumento dell'occupazione della popolazione più istruita nel 2013 ha interessato, di fatto, soprattutto le professioni a bassa qualifica rivelando, solo in questo ambito, le maggiori opportunità dei laureati rispetto ai meno istruiti (ISTAT, 2014a). Vale la pena osservare, quindi, alcuni aspetti che possono palesare la competitività delle imprese a livello regionale.

La competitività delle imprese

In Europa, l'Italia e la Spagna sono stati i Paesi che hanno subito le maggiori conseguenze della recessione rispetto alla produzione industriale perdendo, rispettivamente, un quarto e un terzo del loro prodotto industriale (ISTAT, 2014b).

Con l'intenzione di osservare cosa è accaduto in Italia, è necessario, in primo luogo, distinguere l'evoluzione delle condizioni esterne da quelle interne alle imprese (ISTAT, 2014b). Nel primo caso il passaggio obbligato, soprattutto se si intende confrontare l'Italia con il resto dell'Europa, è osservare essenzialmente la regolamentazione esistente, ad esempio la rigidità delle norme del mercato del lavoro piuttosto che la loro liberalizzazione, e le caratteristiche delle infrastrutture a supporto del tessuto produttivo; nel secondo, invece, lo sguardo è rivolto alla natura delle imprese, alle caratteristiche di tipo tecnologico, dimensionale, strategico, etc.

La posizione dell'Italia in Europa è mutata negli ultimi anni, ma la presenza di alcuni fattori esterni fa sì che persista un divario rispetto agli altri Paesi. L'Italia ha, ad esempio, adottato dal 2011 misure di liberalizzazione che hanno consentito in parte di rafforzare il contesto economico in cui operano le imprese, aumentando i livelli concorrenziali[70], tuttavia non si è ancora raggiunta la convergenza, in termini di regolamentazione, rispetto ad alcuni Paesi come la Germania o l'Inghilterra (ISTAT, 2014b).

Riguardo al livello di rigidità delle norme sul mercato del lavoro, misurato osservando la protezione dei lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamenti, nonché analizzando la disciplina delle forme di lavoro temporaneo, nel corso del 2013 l'Italia ha accorciato le distanze rispetto a Paesi come la Francia, la Germania e la Spagna (ISTAT, 2014b).

[70] L'Ocse utilizza al riguardo un Indice chiamato "Indice di regolamentazione dei mercati dei prodotti" che varia da 0 (legislazione meno restrittiva) a 6 (legislazione più restrittiva). Nel 2013 l'Italia presentava un valore pari all' 1,26, valore inferiore all' 1,21 della Germania e al 1,09 del Regno Unito.

Nel contesto europeo il sistema produttivo italiano continua a mostrare un elevato sviluppo della imprenditorialità e si caratterizza per la singolarità presentata rispetto alla dimensione d'impresa: è notevole il peso occupazionale delle microimprese[71] e limitata la presenza di imprese con più di 250 addetti[72] (ISTAT, 2014b). Coerentemente con la loro dimensione, le aziende rivelano modelli di *governance* molto semplificati, evidenziando in più del 90% dei casi la presenza di una persona fisica come socio principale (ISTAT, 2014b). Inoltre, sembra emergere una relazione positiva fra la produttività del lavoro e la dimensione aziendale. Nel 2011, il valore aggiunto per addetto nelle grandi imprese supera di quasi due volte e mezzo quello delle imprese con meno di 10 addetti (71,3 migliaia di euro nel primo caso rispetto ai 29,5 migliaia di euro) (ISTAT, 2014b). Infine, un'analisi dell'ISTAT sull'efficienza produttiva su un sottoinsieme di imprese ha stimato[73] che sotto il profilo territoriale è possibile evidenziare una netta divergenza tra le regioni settentrionali e quelle centrali e meridionali, poiché l'efficienza media è superiore alla media nazionale in tutte le regioni del Nord (ad eccezione della Liguria), e risulta inferiore alla media in tutte le regioni del Centro (ad eccezione del Lazio) e nel Mezzogiorno (ISTAT,2014a).

Complessivamente, durante la crisi le imprese hanno adottato sia strategie di carattere difensivo, che piani orientati a cogliere la domanda internazionale per sopperire alla fragilità di quella interna (ISTAT, 2014b).

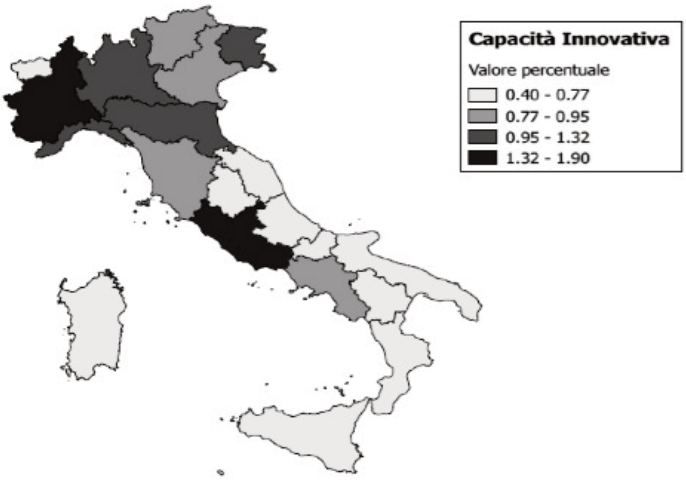
Inoltre, qualche miglioramento è stato compiuto anche in termini di investimento in Ricerca e Sviluppo, anche se il nostro Paese investe in tale senso solo l'1,25% del Pil, valore al di sotto sia della media europea (2,0% del Pil nell' Europa a 27), che di quanto auspicato per garantire l'allineamento con la strategia Europa 2020 (1,53% del Pil). Inoltre sembra che la crisi abbia generato un arresto della crescita in tale senso, poiché l'Italia, che nel 2004 investiva in R&S solo l'1,09% del Pil in cinque anni ha raggiunto l'1,26%, ha tentato di mantenerlo sino al 2010, ma ha mostrato i primi cedimenti, dall'ultimo dato disponibile, nel 2011 (fermandosi appunto all'1,25% del Pil,).

[71] Le imprese con meno di 10 addetti, ossia le microimprese, nel 2011 rappresentavano il 94,8% delle aziende attive sul territorio italiano, impiegando complessivamente il 46,0% della forza lavoro. Cfr. (ISTAT, 2014b).

[72] Le grandi imprese, quelle con più di 250 addetti, nel 2011 rappresentavano solo lo 0,1% delle aziende attive sul territorio italiano, impiegando complessivamente il 20,2% della forza lavoro. Cfr. ISTAT, 2014b.

[73] L'ISTAT grazie ad un innovativo data base che riporta dati economici sui 4,4 milioni di imprese dell'industria e dei servizi, integrando fonti statistiche e amministrative, ha stimato un indicatore di "efficienza produttiva" che analizza la relazione tra la produttività del lavoro e ulteriori aspetti della performance delle imprese. Cfr. ISTAT 2014a.

Figura 4.5 **Capacità innovativa delle imprese a livello regionale. Valori percentuali**[74]



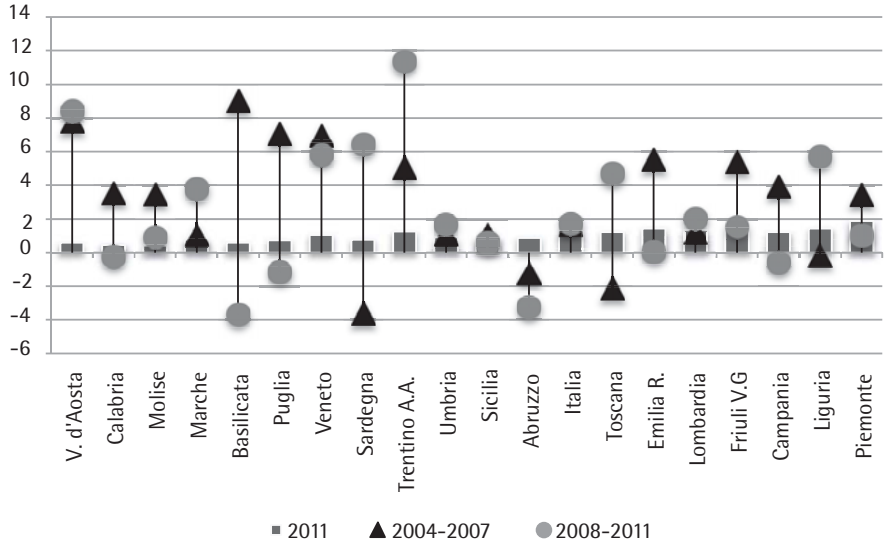
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

A livello territoriale, inoltre, è possibile distinguere situazioni differenti con regioni che hanno già raggiunto e superato il target europeo (ad esempio il Piemonte e il Lazio); regioni in dirittura d'arrivo (Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Emilia Romagna e Lombardia); regioni in situazione intermedia e territori, in prevalenza al Sud, ben lontani dagli standard europei (Figura 4.5)

Osservando l'andamento medio dell'indicatore di capacità innovativa delle Regioni si possono evidenziare ulteriori e diverse tendenze a livello locale (Figura 4.6).

[74] Per capacità innovativa si intende la spesa sostenuta per attività di ricerca e sviluppo intra muros della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale sul Pil. Cfr "Accordo di Partenariato- ITALIA" http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo_di_Partenariato_Italia_rev27052014.pdf

Figura 4.6 **Tasso di crescita medio della capacità innovativa delle imprese a livello regionale. Anni 2004-2011.**

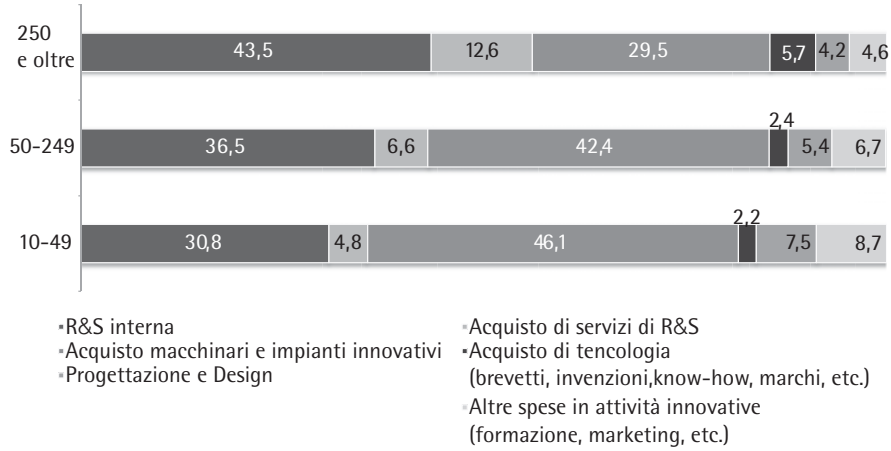


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

Alcune regioni del Nord (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna), che nel 2004 investivano già in ricerca e sviluppo, hanno convogliato i principali aumenti al riguardo soprattutto nel periodo pre-crisi, riducendoli poi nel periodo successivo, ma presentando comunque, al 2011, livelli di spesa affini a quanto richiesto dall'Europa. Due regioni, la Lombardia e l'Umbria, seppur con valori differenti, hanno mantenuto costante negli anni il livello di investimento in R&S.
La Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la Liguria, la Toscana, le Marche e il Lazio, nonostante la crisi, hanno incrementato fra il 2008 e il 2011 la spesa in R&S, mostrando esiti differenti (si va dall'insufficiente 0,6% del Pil della Valle d'Aosta all'1,7% del Lazio).
Infine le regioni del Sud, che partivano da livelli molto bassi d'investimento (tutte, a parte la Campania, con valori al di sotto dell'1%), hanno tentato prima della congiuntura economica di colmare il gap che le separava dal resto dell'Italia, ma non hanno raggiunto l'obiettivo, soprattutto perché negli anni successivi hanno ridotto la spesa sino ad allora sostenuta.
L'informazione sulla spesa in R&S non consente, comunque, di esprimere pienamente la capacità e il potenziale innovativo delle imprese. L'Italia, anche in considerazione del fatto che presenta un tessuto produttivo caratterizzato da micro e piccole imprese, pur mostrando una spesa in R&S inferiore alla media europea, rivela un non trascurabile impegno in altre tipologie di spesa connesse all'innovazione che variano, fra l'altro, in relazione alla dimensione d'impresa (Figura 4.7). Le grandi imprese rivelano strategie

simili a quelle europee e sono impegnate soprattutto in spese concernenti la R&S (interna e acquisto di servizi); le piccole invece investono soprattutto in acquisto di macchinari, impianti innovativi, nonché in tutte quelle spese che riguardano in qualche modo le attività propedeutiche (brevetti, marchi, design) o successive alla produzione (formazione e marketing) (ISTAT, 2014a).

Figura 4.7 Spesa delle imprese con almeno 10 addetti per tipo di attività innovativa e numero di addetti. Valori percentuali.



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2010

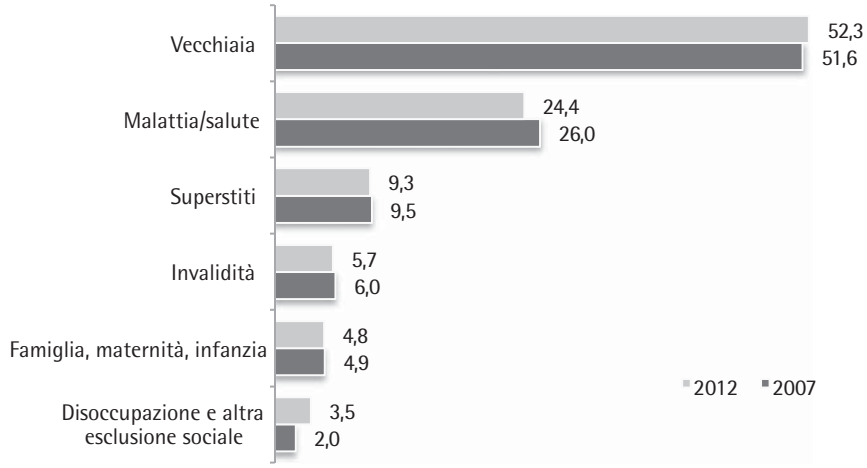
Il welfare locale

La presenza e il livello di copertura in termini di protezione sociale di un sistema di welfare sono considerati, comunemente, indicatori di sviluppo e modernizzazione di gran parte dei Paesi occidentali. L'attuale crisi economica è stata spesso associata e paragonata alla crisi del '29, tuttavia è stato da più parti sottolineato come allora non vi fosse traccia di alcun sistema di welfare a sostegno e supporto dei cittadini e in particolare di quelli più fragili (Saraceno, 2013).

Negli ultimi anni in molti Paesi d'Europa il welfare ha contribuito, in buona parte, a impedire che con la congiuntura milioni di persone precipitassero al di sotto della soglia di povertà o perdessero il diritto all'assistenza; nonostante ciò il dibattito sulla sua sostenibilità e i richiami alla riduzione della spesa pubblica in tale senso non si arrestano (Saraceno, 2013). Il welfare, infatti, di fronte alla crisi sta palesando una debole capacità di tenuta sia in termini finanziari che rispetto al consenso politico e culturale soprattutto nei paesi più fragili dal punto di vista economico e con un welfare meno solido e più frammentato (Saraceno, 2013). Esiste e si va diffondendo, tuttavia, anche l'idea che la vera sfida per il futuro dell'Europa unita (al di là dei problemi finanziari, della moneta unica e del debito), sarà quella di creare, se non un vero e proprio governo fe-

derale, quanto meno un'unione fiscale e di bilancio che rafforzi e protegga un welfare efficace e sostenibile (Giddens, 2012). La spesa per la protezione sociale suddivisa nelle tre aree di intervento, previdenza, sanità e assistenza, rappresenta generalmente l'ossatura del sistema di welfare adottato da un Paese. Gli ultimi dati disponibili relativi a questa spesa mostrano che nel 2012 l'Italia spendeva poco più della media europea (il 29,7% del Pil contro il 29,0 UE e quasi 8.000 euro l'anno per abitante, contro 7.300 dell'Europa) (ISTAT, 2014c). La vera peculiarità italiana, rispetto agli altri Paesi europei risiede nel fatto che, come noto, la maggior parte delle risorse in Italia sono dedicate alla funzione vecchiaia, ossia alle pensioni di anzianità, e siamo fra coloro che spendono meno, in Europa, per famiglia e infanzia.
Nel 2012 più della metà di quanto speso è confluito appunto nella funzione vecchiaia (52,3%) e il resto è stato distribuito fra le altre funzioni destinando complessivamente alla famiglia, alla disoccupazione e all'esclusione sociale poco più dell'8% (la spesa per la disoccupazione è cresciuta, fra l'altro, dell'1,5% rispetto al 2007) (Figura 4.8).

Figura 4.8 **Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione. Anni 2007 e 2012. Valori percentuali**

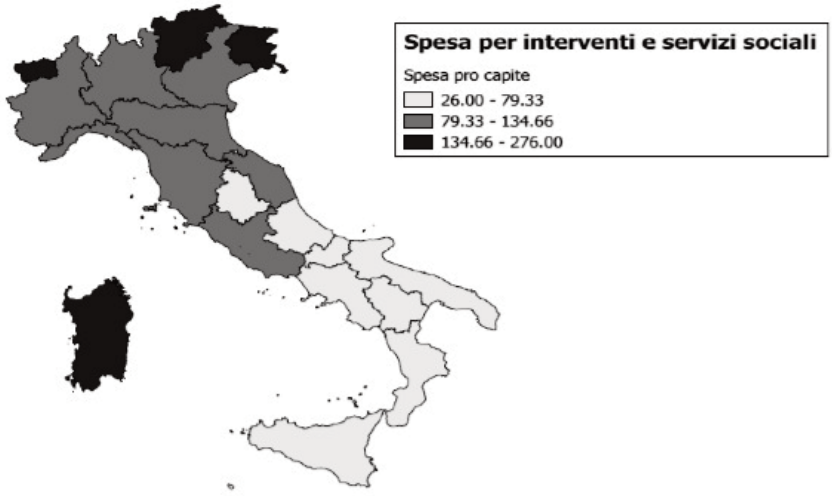


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2012

L'Italia, inoltre, come più volte sottolineato, si caratterizza per un welfare vario ed eterogeneo a livello locale. In particolare nell'ultimo decennio la Legge 328 del 2000 ha riorganizzato il sistema socio assistenziale, rafforzando il decentramento dello sviluppo delle politiche pubbliche e in particolare di quelle sociali, e tentando di garantire, quanto meno nelle intenzioni, una omogeneità nazionale per evitare eccessive disparità fra le

regioni[75]. Queste ultime hanno la possibilità di scegliere la tipologia di servizi da erogare, la modalità di gestione (internalizzazione o esternalizzazione) e il livello di coinvolgimento dei beneficiari. In ciascun territorio le scelte compiute sono orientate dai bisogni e dalle urgenze locali e danno origine, in ultima analisi, a molteplici sistemi di welfare regionali che spesso mostrano scarsa affinità a livello nazionale[76] (Maretti, 2008). La spesa per l'assistenza sociale come previsto dalla L.328/2000 è programmata dalle Regioni ed erogata dai Comuni, singolarmente o in forma associata, e rappresenta una componente importante da considerare per osservare il sistema di welfare locale. La mappa della spesa per gli interventi sociali restituisce la diversa capacità di investimento mostrata dalle regioni italiane e sostanzialmente riproduce la frattura fra Centro-Nord e Sud del Paese (Figura 4.9).

Figura 4.9 Spesa per interventi e servizi sociali[77] - Anno 2011 (spesa pro capite in euro)



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

Le regioni del Sud (a parte la Sardegna che si distingue fra le regioni più virtuose) spendono in media la metà di quanto si spende nel resto del territorio. Le altre regioni presentano impegni di spesa simili (ad eccezione dell'Umbria) che variano dai 124 euro

[75] Cfr. http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm

[76] Alcuni studi hanno tentato, al riguardo, di compiere delle classificazioni prendendo in considerazione la spesa sociale e i servizi offerti dal territorio (Caltabiano, 2004) piuttosto che confrontare i parametri normativi e di organizzazione e gestione dei servizi sociali (Maretti, 2008), o le strategie di policy nella gestione delle politiche attive del lavoro (Lucidi e Raitano, 2010).

procapite della Lombardia ai 168 euro dell'Emilia Romagna. Infine, quattro regioni si caratterizzano, fra tutte, per l'elevato investimento procapite mostrato nei confronti dei servizi sociali: Valle d'Aosta (276 euro), Trentino Alto Adige (270 euro), Friuli Venezia Giulia (232 euro) e Sardegna (219 euro).
Le spese destinate ai servizi sociali sono ripartite, complessivamente, fra differenti aree di utenza (famiglie e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, povertà e disagio e multi utenze) e, anche se quasi tutte le regioni mostrano un orientamento prevalente nei confronti della spesa dedicata alla famiglia, pure in questo caso i singoli territori rivelano impegni e preferenze differenti (Tabella 4.1). Infine la spesa per i servizi come asili nido e assistenza agli anziani non autosufficienti appare anch'essa disomogenea a livello locale, ma di ciò si darà conto compiutamente nell'analisi fattoriale proposta nelle prossime pagine.

Tabella 4.1 Spesa per interventi e servizi sociali per area di utenza e per regione - Anno 2011 (composizioni percentuali per regione)

Regione	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati	Povertà, disagio, etc.	Multiutenza
Umbria	53,3	15,2	1,0	14,9	3,3	4,9	7,4
Emilia R.	48,7	16,8	0,6	17,9	2,6	4,9	8,5
Campania	47,5	15,6	0,5	20,5	1,4	6,7	7,8
Lazio	45,9	16,8	1,3	16,5	4,5	12,6	2,4
Sicilia	45,2	26,9	0,3	18,2	2,0	4,7	2,7
Liguria	44,7	13,1	0,9	25,0	1,5	8,1	6,7
Puglia	44,0	15,5	1,0	18,9	2,7	10,2	7,7
Abruzzo	41,4	27,7	0,3	20,1	0,7	5,8	4,0
Lombardia	40,5	23,3	0,4	20,3	2,3	7,4	5,8
Basilicata	39,8	24,0	2,6	15,1	2,8	12,1	3,6
Toscana	39,2	17,0	0,5	25,3	3,0	8,1	6,9
Molise	38,2	25,5	1,4	26,0	0,7	4,0	4,2
Calabria	37,7	21,8	1,3	21,4	5,6	8,2	4,0
Marche	36,6	27,5	0,5	14,2	2,3	4,5	14,4
Piemonte	36,1	24,8	0,2	22,8	2,4	7,1	6,6
Veneto	30,5	25,1	1,2	26,0	2,7	6,7	7,8
Trentino A.A.	24,9	37,0	1,1	22,7	3,9	6,4	4,0
Sardegna	24,6	39,6	0,4	17,6	0,6	13,4	3,8
Friuli V.G	24,4	27,3	0,2	28,5	2,0	10,6	7,0
Valle d'Aosta	23,3	0,5	0	72,5	1	1,9	0,8

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

4.2 Un'analisi multivariata della capacità regionale

I dati sino a ora presentati hanno mostrato come la situazione in Italia sia complessa e disomogenea: più critica, da diversi punti di vista, nelle regioni del Sud; con migliori, ma comunque disparati livelli di occupazione e competitività nelle regioni del Centro e del

Nord. Differenze significative si evidenziano inoltre anche rispetto alla disponibilità e alla qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini. Per completare la riflessione si intende presentare una analisi multivariata con l'obiettivo di evidenziare il posizionamento di ciascuna regione rispetto alle variabili che più paiono descriverla e caratterizzarla.

Le tre dimensioni utilizzate per delineare le differenti situazioni regionali, *lavoro, competitività* e *welfare*, sono state operazionalizzate attraverso un set di variabili (Tabella 4.2).

Gli indicatori si riferiscono all'anno 2011, dal momento che non sono disponibili dati più aggiornati per tutta la batteria di indicatori selezionati.

La prima dimensione proposta riguarda il mercato del lavoro e in particolare intende descrivere sia la quantità che la qualità dell'occupazione regionale (tasso di occupazione per genere, disoccupazione di lunga durata[78], lavoro irregolare[79], lavoro a termine[80], apprendistato[81], composizione degli occupati per titolo di studio[82]).

Il secondo aspetto restituisce i livelli di competitività locale e comprende indicatori come il PIL regionale[83], la produttività del lavoro[84], la capacità innovativa[85], gli addetti in ricerca e sviluppo[86], il livello di attrattività universitaria[87].

Gli ultimi indicatori riguardano gli investimenti e le spese del welfare locale: i livelli di copertura regionale dei servizi per l'infanzia[88]; l'assistenza domiciliare[89]; la spesa per i servizi sociali[90]; le politiche attive del lavoro[91]; la spesa in istruzione[92]

---

[78] Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle forze di lavoro.

[79] Per il lavoro irregolare sono stati selezionati due indicatori: le aziende irregolari, ossia la percentuale di aziende risultate irregolari sul totale delle aziende ispezionate dai servizi del Ministero del lavoro; le unità di lavoro irregolari. Queste ultime comprendono le seguenti tipologie di attività lavorative: continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente; occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; stranieri residenti e non regolari; plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

[80] Percentuale dei contratti a tempo determinato sul totale dipendenti per classe di età 15-34 e over 50.

[81] Numero medio annuo di apprendisti assunti a tempo indeterminato sul numero medio annuo di apprendisti.

[82] Incidenza dei diplomati e laureati sul totale degli occupati.

[83] Incidenza del PIL regionale sul PIL nazionale.

[84] Rapporto tra l'intero valore della produzione realizzata e il volume o la quantità del lavoro (unità di lavoro e/o ore lavorate) impiegato nella produzione.

[85] Capacità innovativa: la spesa sostenuta per attività di ricerca e sviluppo intra muros della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale sul Pil.

[86] L'indicatore si riferisce a ricercatori, tecnici e altro personale addetto alla R&S della Pubblica Amministrazione, nelle Università, nelle imprese pubbliche e private.

[87] L'indice di attrattività delle università è dato dal rapporto tra il saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati (%). Il saldo migratorio netto è definito come la differenza tra gli immatricolati iscritti nelle sedi della regione e gli immatricolati al sistema universitario residenti nella regione stessa.

[88] L'indicatore è dato dal rapporto percentuale fra gli utenti iscritti agli asili nido pubblici e il totale dei bambini fra zero e due anni.

[89] Indice di copertura territoriale del servizio di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) ogni 100 persone di 65 anni e più. Per assistenza domiciliare integrata si intende la possibilità di fornire al domicilio del paziente interventi socio-sanitari, che contribuiscono al mantenimento del massimo livello di benessere, salute e funzione.

[90] Il valore è dato dal rapporto tra la spesa in servizi sociali e la popolazione residente nella regione.

[91] Questo indicatore è dato dal numero medio annuo di beneficiari di politiche attive sul totale dei disoccupati.

[92] La spesa in istruzione corrisponde alla spesa pubblica in istruzione e formazione in percentuale sul PIL.

Tabella 4.2 **Composizione del set di variabili. Anno 2011**

Regione	Incidenza PIL regione su PIL nazionale	Produttività del lavoro	Lavoratori addetti alla R&S	Capacità Innovativa	Indicie Attività Universitaria	Aziende irregolari	Occupati con Diploma	Occupati con Laurea	Tasso occupazione femminile	Tasso occupazione maschile	Disoccupati di Lunga durata	Lavoro irregolare	Lavoratori tempo determinato 15-34 anni	Lavoratori tempo determinato over 50	Apprendisti assunti a tempo indeterminato	Presa in carico Asili Nido	Assistenza Domiciliare	Spesa istruzione	Beneficiari politiche attive	Spesa per servizi sociali
Anno	*2001*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*	*2011*
Piemonte	8,0	53,3	5,2	1,9	-5,4	84,9	48,6	16,3	57,2	71,5	3,9	11,6	27,2	4,5	20,3	13	97,6	3,1	6,4	136,0
Valle d'Aosta	0,3	56,9	2,7	0,6	-158,4	60,5	44,3	13,2	60,8	73,1	2,1	11,3	25,7	4,2	13,9	16	0,0	5,0	0,2	276,0
Lombardia	21,2	61,8	4,9	1,3	16,1	74,7	47,1	18,3	55,2	74,1	2,6	7,3	20,7	3,8	22,6	15	93,7	2,5	2,6	127,0
Trentino Alto Adige	2,2	56,2	4,9	1,2	3,6	62,1	49,1	15,8	60,3	76,5	1,0	7,5	26,6	7,5	20,4	12	100,0	4,8	12,9	124,0
Veneto	9,5	53,2	4,5	1,0	-13,2	66,1	49,5	15,5	54,8	74,8	2,2	8,3	22,8	5,3	20,8	12	93,6	2,7	1,4	270,0
Friuli-Venezia Giulia	2,3	54,1	5,2	1,4	8,6	69,2	51,1	15,4	56,6	71,7	2,4	11,0	27,4	5,9	20,8	18	98,2	2,9	9,2	110,0
Liguria	2,8	55,4	4,7	1,4	-8,3	50,0	48,6	20,4	55,4	71,3	2,4	12,7	29,1	5,0	16,4	14	95,4	3,0	1,7	232,0
Emilia-Romagna	9,0	54,3	5,7	1,4	30,7	79,7	47,9	18,4	60,8	75,0	2,2	8,2	30,0	5,3	18,4	24	96,6	2,6	7,5	168,0
Toscana	6,7	52,9	4,1	1,2	15,3	79,1	72,7	18,1	54,4	72,9	3,0	9,2	29,5	5,4	18,4	18	96,4	3,2	6,7	132,0
Umbria	1,4	47,7	2,9	0,9	15,6	57,9	53,5	18,8	53,3	71,6	2,7	12,2	31,7	6,4	19,5	19	93,2	4,1	1,8	88,0
Marche	2,6	47,6	2,9	0,8	-5,2	80,6	47,4	16,7	54,7	70,8	2,9	9,4	28,5	6,4	19,7	16	66,8	3,7	3,5	108,0
Lazio	10,9	58,5	5,7	1,7	24,5	88,2	50,6	22,5	49,0	69,0	4,7	10,7	24,7	4,2	17,9	16	88,8	3,3	8,8	153,0
Abruzzo	1,8	47,9	2,4	0,9	30,6	84,3	48,9	19,8	45,2	68,5	4,3	13,7	28,2	7,0	18,0	8	78,8	4,4	2,8	62,0
Molise	0,4	43,4	-	0,4	-28,7	81,5	42,4	17,1	39,3	61,7	5,4	22,9	21,7	5,7	18,2	11	38,8	5,1	0,7	43,0
Campania	6,0	48,2	2,3	1,2	-17,4	85,8	42,3	17,7	25,4	53,7	9,7	18,5	25,6	7,3	17,1	2	83,2	6,9	8,9	46,0
Puglia	4,5	46,0	1,6	0,7	-45,9	74,5	42,2	15,5	30,1	59,7	7,3	18,0	27,9	11,9	17,4	4	89,1	6,1	7,6	64,0
Basilicata	0,7	43,7	-	0,6	-223,1	92,0	47,7	15,4	34,9	60,4	7,3	22,4	25,3	9,7	17,0	7	61,3	6,8	1,0	63,0
Calabria	2,1	42,7	0,9	0,5	-68,6	85,6	44,2	17,3	31,3	53,8	7,4	28,5	30,3	14,6	13,3	2	21,2	7,2	3,1	26,0
Sicilia	5,4	47,5	1,7	0,8	-27,2	76,4	42,0	17,0	28,7	56,4	8,4	20,8	25,8	12,0	15,0	5	77,0	7,0	10,3	75,0
Sardegna	2,1	45,7	2,2	0,8	-25,2	90,8	37,9	16,8	42,6	61,4	7,1	21,9	32,9	9,4	20,6	10	67,0	5,4	3,0	219,0

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

Sulla base dell'analisi delle componenti principali è stato possibile individuare la struttura relazionale delle variabili e le dimensioni che caratterizzano i differenti sistemi regionali. Nello specifico le due dimensioni emerse, che spiegano il 64,25% della varianza e sono in grado di restituire una caratterizzazione a livello regionale sono:

1. Qualità del Mercato del Lavoro locale e welfare (Tab. 4.3)
2. Investimento in capitole umano e welfare (Tab. 4.4)

La prima dimensione (Tabella 4.3) è correlata positivamente con tutte le variabili che caratterizzano il mercato del lavoro e incidono positivamente o negativamente (in questo caso le variabili assumono segno negativo) sulla qualità dell'occupazione.

Tabella 4.3 Qualità del Mercato del Lavoro locale e welfare

COMPONENTE 1 (13 indicatori, 41,04 della varianza riprodotta)	
Variabili originarie	Coefficiente di correlazione con la COMPONENTE 1
Tasso di occupazione femminile	0,962
Tasso di occupazione maschile	0,954
Copertura Asili Nido	0,828
Produttività del lavoro	0,726
Spesa pro capite Servizi Sociali	0,712
Lavoratori addetti alla R&S	0,689
Occupati con Diploma	0,580
Aziende irregolari	-0,622
Lavoratori a tempo determinato over 50	-0,793
Lavoro irregolare	-0,835
Spesa in istruzione	-0,837
Disoccupazione di lunga durata	-0,951
Lavoratori a tempo determinato 15-34 anni	-0,078

Fonte: Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

È la componente che ritrae un mercato del lavoro regionale in cui una domanda di lavoro efficace e innovativa (produttività del lavoro, addetti in R&S,), accompagnata da alcuni servizi alla persona (servizi per l'infanzia e servizi sociali) che si rivelano, a quanto pare, fondamentali, si associa a "buona occupazione" (occupazione sia maschile che femminile). Al contrario, laddove non si stabilisce questa relazione emergono elementi negativi come la disoccupazione di lunga durata o l'incidenza di lavoro a termine, con anomalie tipicamente italiane, come la diffusione di lavoro irregolare, o lo scarso investimento in istruzione. Il legame di questa dimensione con le variabili evidenzia l'importanza di considerare le caratteristiche della domanda di lavoro e dell'offerta di servizi congiuntamente e a supporto della forza lavoro, superando la visione, soprattutto in tempi di crisi, per cui la pura creazione di occupazione sia la principale terapia per uscire della recessione.

Tabella 4.4 **Investimento in capitale umano e welfare**

COMPONENTE 2 (7 indicatori, 23,21 della varianza riprodotta)	
Variabili originarie	Coefficiente di correlazione con la COMPONENTE 2
Assistenza domiciliare	0,831
Capacità innovativa	0,800
Indice attrattività universitaria	0,773
Incidenza PIL regionale sul PIL nazionale	0,647
Beneficiari di politiche attive	0,640
Occupati con Laurea	0,595
Apprendisti assunti a tempo indeterminato	0,517

Fonte: Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

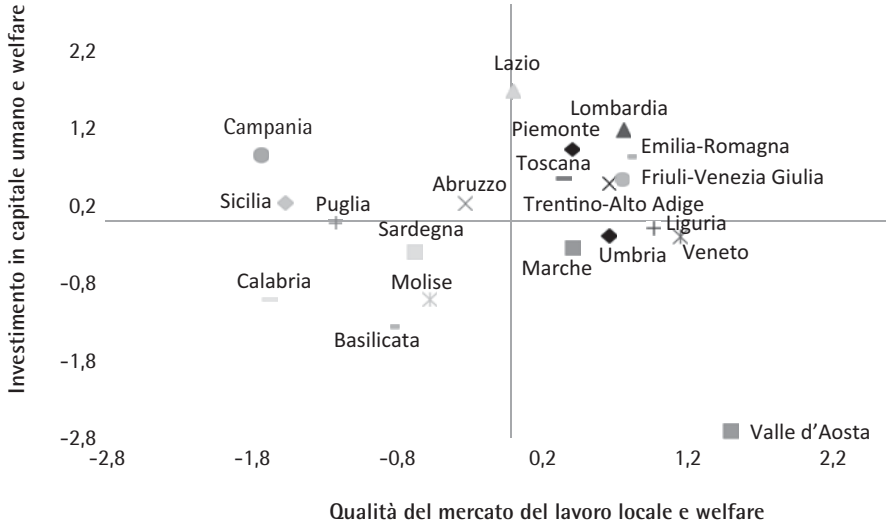
La seconda componente (Tabella 4.4), invece, esprime la capacità regionale di investire in capitale umano e in innovazione e raccoglie le variabili che mostrano quanto il territorio sia in grado produrre ricchezza (incidenza PIL regionale sul PIL nazionale), di attrarre persone che vogliono investire in formazione (apprendisti assunti a tempo indeterminato) e istruzione terziaria (indice attrattività universitaria) e in che misura riesca in seguito a collocarle lavorativamente. Mostra, inoltre, quanto si investa in ricerca e sviluppo (capacità innovativa), in politiche attive per il lavoro e in servizi per gli anziani.

Osservate congiuntamente, le due dimensioni evidenziano la presenza di un legame virtuoso fra investimento in capitale umano, innovazione, welfare e occupazione. È indispensabile a questo punto osservare come si collocano le singole regioni rispetto a queste due dimensioni (Figura 4.10).

Esaminando il grafico è possibile osservare innanzitutto che quasi tutte le regioni del Centro e del Nord si trovano nel primo quadrante in alto a destra, nell'area in cui l'occupazione mostra una stretta relazione con l'innovazione, i cambiamenti tecnologici, l'investimento in capitale umano, nonché con l'impegno di spesa nei servizi alla persona o a sostegno dell'occupazione. Proseguendo in senso antiorario incontriamo le regioni del Sud e in primo luogo l'Abruzzo che sembra tendere verso il primo quadrante; nei dati presentati nelle pagine precedenti questa regione si è distinta sovente, sia in termini occupazionali che per la discreta capacità mostrata dal tessuto produttivo rispetto all'investimento in istruzione e in innovazione, in particolare se si tiene conto di quelli che sono gli standard delle altre regioni del Sud. A popolare questo secondo quadrante sono, ad ogni modo, alcune regioni del Sud (Campania, Sicilia, Puglia), ossia quei territori che si caratterizzano per un mercato del lavoro di bassa qualità (ad eccezione dell'Abruzzo), che crea occupazione attraverso il lavoro precario (forte è la presenza dei contratti a temine) o in maniera irregolare (sono numerose le aziende irregolari). Non sono però i territori con la situazione peggiore, poiché per incontrarli bisogna scendere nel quadrante in basso a sinistra, dove si trovano Calabria, Basilicata, Molise e Sardegna;

queste sono le regioni in cui si manifestano in modo preponderante le anomalie e i malfunzionamenti del mercato del lavoro, nonché si registrano i minori investimenti innovativi e in capitale umano.

Figura 4.10 Capitale umano, innovazione, e welfare regionale



Fonte: Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, 2011

Sono anche le regioni meno supportate dal welfare. Importante segnalare, tuttavia, che la Sardegna, rispetto alle altre regioni presenta condizioni lievemente migliori. Infine, nell'ultimo quadrante in basso a destra si trovano cinque regioni del Nord: Liguria, Umbria, Veneto e Marche, ossia i territori con una discreta situazione occupazionale, ma con condizioni meno competitive rispetto alle attività di R&S o all'impegno mostrato nei confronti dell'investimento in istruzione e formazione. La Valle d'Aosta, unico *outlier*, si trova in una posizione peculiare, probabilmente per un particolare sistema economico, che mostra alti livelli di occupazione ma che è orientato, evidentemente, da policy e investimenti differenti.

Complessivamente l'analisi, oltre a riproporre la nota spaccatura fra Nord e Sud del Paese mostra livelli di benessere ed eterogeneità differenti anche all'interno delle singole macro aree. Le regioni del Centro e del Nord sembrano, infatti, più concentrate e convergenti fra di loro, mentre quelle del Sud evidenziano difformità e distanza, a denotare come le condizioni di imprese e lavoratori, le (inefficaci) spese, o le anomalie legate al lavoro irregolare, siano diverse e più importanti in alcuni territori (Calabria, Sicilia, Campania) piuttosto che in altri (Sardegna e Abruzzo).

Il documento di programmazione[93] con cui si è aperta la nuova fase di concertazione con l'Europa per ottenere le risorse necessarie ad affrontare il periodo 2014-2020 contiene un'analisi delle disuguaglianze e dei fabbisogni di sviluppo a livello territoriale, e promuove l'impegno degli interventi su pochi obiettivi e con risultati misurabili. Fra questi richiamano l'attenzione: inserire nel sistema produttivo capitale umano altamente qualificato; rafforzare i sistemi innovativi regionali; sostenere la transizione delle regioni meno sviluppate verso nuove traiettorie di sviluppo territoriale. È necessario, quindi, proseguire la politica di coesione, promossa a livello europeo ormai da diversi anni, per tentare di aumentare il benessere delle aree meno sviluppate e colmare, almeno in parte i gap territoriali.
All'interno del dibattito economico in cui si discute dell'esistenza di un legame fra crescita, equità e sviluppo umano, vi è chi sostiene che la crescita del PIL sia una condizione necessaria, ma non sufficiente, per lo sviluppo umano[94] e propone un modello di crescita inclusiva in cui si tenga conto della relazione positiva fra equità e sviluppo (ISTAT, 2012)
In Italia, come nel resto d'Europa, si è accentuata negli ultimi anni la disuguaglianza: fra le persone e fra i territori, in termini di distribuzione del reddito, e riguardo alle opportunità generali offerte dal sistema socio-economico (ISTAT,2012). In Europa, tuttavia, come sostenuto anche in letteratura (Gylfason e Zoegan, 2003, Persson e Tabellini, 1994), è stata in parte rilevata la relazione positiva fra equità e crescita, poiché i Paesi che erano più egualitari nel 2005 sono anche quelli che sono cresciuti di più nel periodo 2005-2010 e hanno addirittura raggiunto un prodotto pro capite superiore a quello degli altri paesi (ISTAT, 2012).
I territori che hanno mostrato una maggiore tenuta rispetto alla crisi sono altresì quelli in cui si è investito di più in innovazione e welfare. Il circolo virtuoso che può innescarsi fra crescita e occupazione, nell'economia della conoscenza, è strettamente legato al livello e alla qualità degli investimenti in istruzione, innovazione e ricerca, come pure ai livelli di protezione sociale, soprattutto in ambito regionale. È necessario quindi proseguire ed ampliare a tutto il territorio gli investimenti competitivi intrapresi solo in alcune regioni e, soprattutto, non cedere alla tentazione di tagliare la spesa nei confronti di un welfare che, con tutte le sue anomalie e deficienze, appare tuttavia ancora in grado di offrire un supporto e una protezione minima anche in caso di crisi di economica.

---

[93] Accordo di Partenariato- ITALIA" http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Accordo-Partenariato/Accordo_di_Partenariato_Italia_rev27052014.pdf
"Lo schema di Accordo di partenariato per i fondi europei 2014-2020- Atto del Governo n. 86
http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ID0009.pdf

[94] Negli ultimi anni si è sviluppato un filone di ricerca sul benessere e la felicità il cui obiettivo è quello di individuare degli indicatori che possano sostituire o accompagnare quelli con cui solitamente viene misurato il benessere delle persone o delle nazioni (primo fra tutti il PIL). L'OCSE con il Better Life Index, Indice di una Vita Migliore (Cfr. http://www.oecdbetterlifeindex.org/) e l'ISTAT con il lavoro intrapreso dalla "Commissione scientifica per la misurazione del benessere" (http://www.istat.it/it/archivio/84348.) stanno offrendo il loro contributo in questa direzione.

5. La gestione delle risorse umane in tempo di crisi

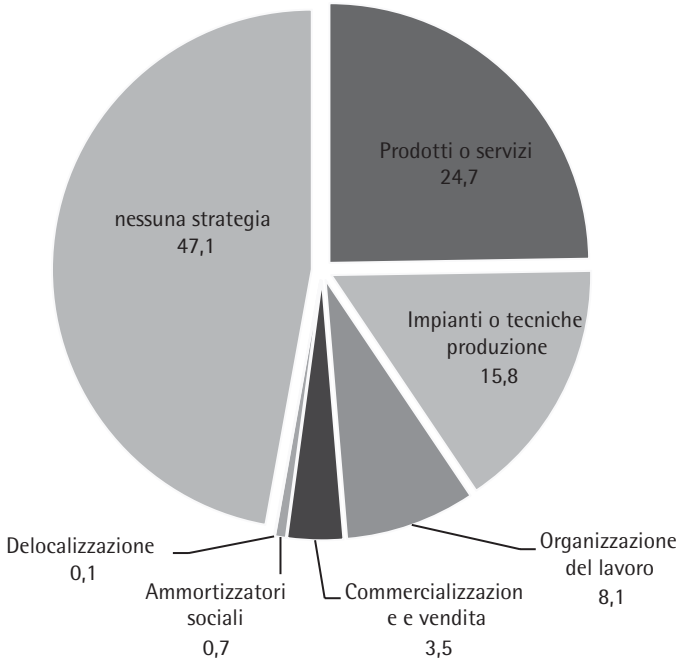
5.1 Le strategie di contrasto alla crisi

Nonostante il perdurare della crisi economica, è significativo il numero di imprese che mostrano la sensibilità a investire nel migliorare e innovare le competenze della propria forza lavoro in quanto consapevoli che questa rappresenta una delle leve da azionare per tornare a crescere. Questo è quanto risulta dalla rilevazione sui fabbisogni di potenziamento professionale dei lavoratori occupati. L'indagine, condotta su un campione rappresentativo di circa 35.000 imprese, evidenzia infatti come in Italia un terzo delle imprese private esprima almeno un fabbisogno di potenziamento professionale in termini di conoscenze da aggiornare e *skills* da sviluppare per garantire una migliore performance lavorativa.
Le aziende coinvolte nella rilevazione[95] sono state campionate per dimensione di impresa, settore di attività economica e ripartizione geografica. Imprenditori e responsabili delle risorse umane si sono espressi sul fabbisogno di potenziamento professionale, utilizzando una tassonomia di conoscenze e di skills già applicata per rappresentare le caratteristiche delle unità professionali rilevate dalla indagine campionaria sulle professioni ISFOL-ISTAT[96]. L'unità professionale è il livello di massima disaggregazione della Classificazione delle Professioni ISTAT (V digit). Ciascuna unità professionale ospita professioni tra loro simili per contenuti e livello di prestazione. Alle circa 800 unità professionali della classificazione sono riconducibili tutte le professioni esistenti nel mercato del lavoro.

[95] Audit sui fabbisogni professionali.
[96] Indagine campionaria sulle professioni Isfol-Istat. Giunta alla seconda edizione (2013), l'indagine si pone l'obiettivo di raccogliere informazioni utili a rappresentare le caratteristiche delle professioni, con particolare riferimento al contenuto del lavoro svolto e al contesto organizzativo in cui si svolge il lavoro. L'indagine descrive tutte le professioni esistenti nel panorama del mercato del lavoro italiano, da quelle operanti nelle imprese private a quelle presenti nell'ambito delle istituzioni e delle strutture pubbliche, fino a quelle operanti in regime di autonomia. Le risposte sono fornite direttamente dai lavoratori che svolgono la professione oggetto di indagine. Il quadro concettuale di riferimento per l'indagine e le tassonomie di variabili utilizzate sono per lo più mutuate dal modello statunitense dell'Occupational Information Network, O*Net (online.onetcenter.org) utilizzato in Italia anche nell'ambito dell'indagine Audit sui fabbisogni professionali (prima e seconda edizione), realizzata da Isfol. Per ulteriori approfondimenti, http://professionioccupazione.isfol.it

Obiettivo primario dell'indagine è quello di evidenziare rispetto alla forza lavoro occupata, identificata nel profilo professionale esercitato, quali sono le conoscenze e le *skills* che, nel giudizio degli imprenditori e/o dei responsabili delle risorse umane, sono avvertite come carenti per l'esercizio ottimale della performance lavorativa e per l'attuazione delle strategie di impresa. Quindi l'indagine consente di mettere in relazione i fabbisogni segnalati dalle imprese con le strategie che queste stanno adottando per superare la fase di crisi che dura ormai da cinque anni.
Nell'ambito dell'indagine infatti è stata indagata anche la propensione strategica delle imprese di fronte alla crisi. Le opzioni strategiche proposte alle imprese sono state: puntare su nuovi prodotti e/o servizi; investire in nuovi impianti o tecniche di produzione; ripensare l'organizzazione del lavoro; innovare la commercializzazione e la vendita. Accanto a queste opzioni propulsive si affiancano strategie difensive quale l'utilizzo di ammortizzatori sociali o di "fuga" attraverso la delocalizzazione.
L'elenco proposto non copre ovviamente il ventaglio delle strategie messe in atto dalle imprese, tuttavia in esso si riconoscono il 53% delle aziende intervistate.
Tra le imprese che adottano una o più delle strategie proposte, il 25 % punta su interventi di innovazione di prodotto e/o processo, il 16% investe su nuovi impianti e tecniche di produzione, l'8% interviene sull'organizzazione del lavoro e il 4% investe sulla commercializzazione e la vendita. Residuale l'utilizzo di ammortizzatori sociali e quasi nullo quello di pratiche di delocalizzazione (Figura 5.1).

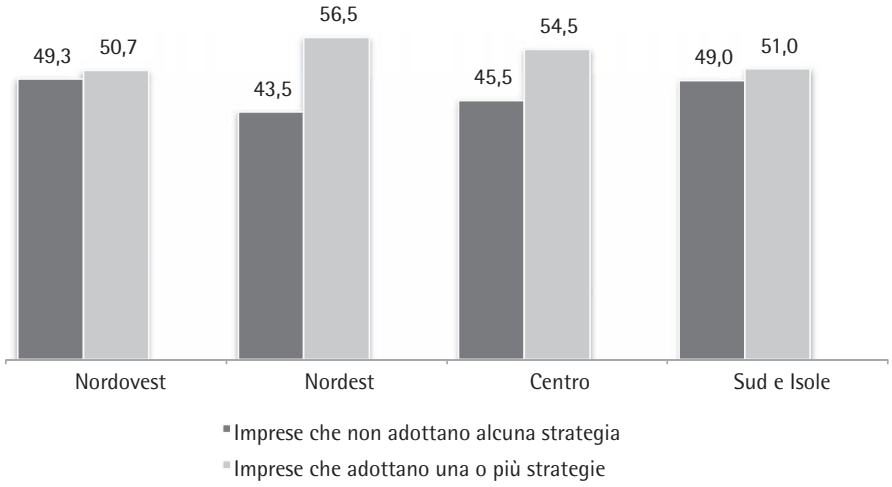
Figura 5.1 **Strategie adottate dalle imprese (v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Nel rimanente 47% di imprese, che dichiara di non adottare alcuna delle strategie proposte, una quota significativa pari al 27% esprime fabbisogni di potenziamento professionale per il personale occupato.
Dal punto di vista territoriale il confronto tra le imprese che adottano le strategie proposte e quelle che non le adottano assume la configurazione riportata nella figura 5.2. Nel Nord Est il 57% e nel Centro il 55% adottano una o più delle strategie proposte superando di poco la media nazionale del 53%.

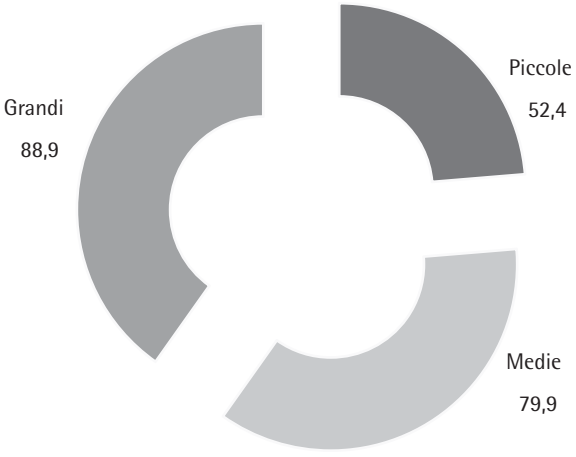
Figura 5.2 **Comportamenti delle imprese di fronte alla crisi per area geografica (v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Interessante notare come si distribuiscono le imprese, per dimensione aziendale, rispetto alla adozione delle strategie proposte (Figura 5.3). Le grandi imprese appaiono le più reattive con l'89% di esse impegnate a sviluppare una o più strategie per superare lo stallo imposto dalla crisi economica. Anche le medie imprese reagiscono in percentuale elevata con l'80% mentre le piccole imprese si attestano su valori percentuali significativamente più bassi 52% .

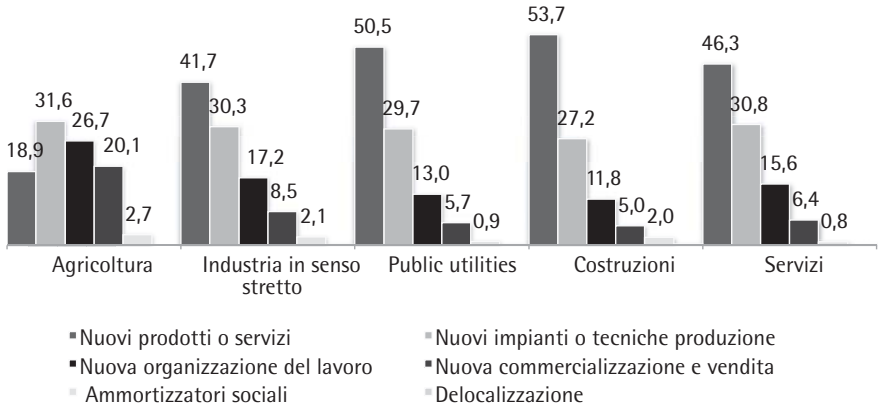
Figura 5.3 **Imprese che adottano una o più strategie di fronte alla crisi per dimensione aziendale (v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

La distribuzione delle strategie per tipologia di attività economica (Fig. 5.4) evidenzia come l'agricoltura si distingua dagli altri comparti produttivi per un utilizzo più diffuso delle diverse opzioni strategiche proposte. Al primo posto si colloca l'innovazione di impianti e/o tecniche di produzione con il 32% seguita dalla innovazione organizzativa (27%) e, a pochi punti percentuali di distanza, dall'introduzione di nuove forme di commercializzazione e vendita (20%). Anche la propensione all'investimento in nuovi prodotti e/o servizi si attesta sulla percentuale significativa del 19%.

Figura 5.4 Strategie adottate dalle imprese per raggruppamento di attività economica (v.%)



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Tutti gli altri raggruppamenti economici polarizzano le proprie scelte strategiche sull'innovazione di prodotto/servizio e sull'investimento in nuovi impianti o tecniche di produzione.

Nel dettaglio, le imprese dell'industria innovano i prodotti e/o i servizi e investono su nuovi impianti e tecniche di produzione rispettivamente per il 42% e il 30%. Le imprese Public utilities, preferiscono di gran lunga puntare sull'innovazione di prodotti e servizi (51%) e in seconda battuta prediligono investire su nuovi impianti e tecniche di produzione (30%). Le aziende delle costruzioni, oltre a investire per un 54% sull'innovazione di prodotto/servizio, puntano, per il 27%, su nuovi impianti e tecniche di produzione.

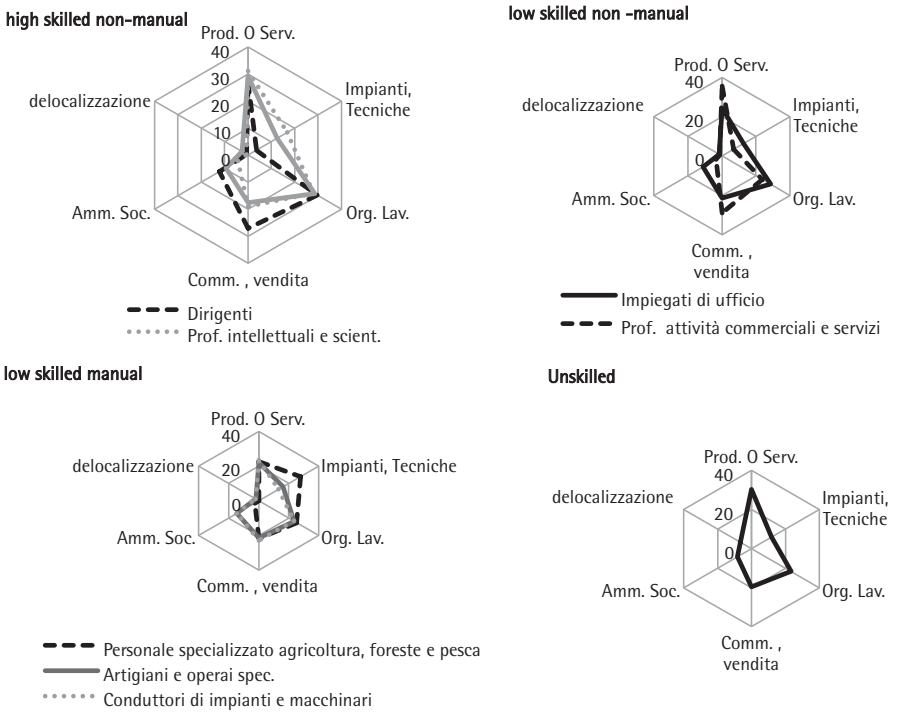
Le imprese dei Servizi puntano sulle medesime strategie seppure con intensità inferiore puntando su nuovi prodotti e servizi per il 46% e investendo su nuovi impianti e tecniche di produzione per il 30%.

5.2 Le Professioni e i fabbisogni

I fabbisogni di potenziamento professionale della forza lavoro occupata nelle imprese italiane sono stati individuati in relazione alle figure professionali operanti in azienda. Le professioni indicate dalle aziende del campione sono state collocate e codificate nell'ambito della Classificazione delle professioni Istat 2011 (CP2011). La classificazione fornisce uno strumento per ricondurre tutte le professioni esistenti nel mercato del lavoro all'interno di un numero limitato di raggruppamenti professionali, da utilizzare per comunicare, diffondere e scambiare dati statistici e amministrativi sulle professioni, comparabili a livello internazionale. L'oggetto della classificazione, la professione, è definito come un insieme di attività lavorative concretamente svolte da un individuo, che richiamano conoscenze, competenze, identità e statuti propri. La logica utilizzata per aggregare professioni diverse all'interno di un medesimo raggruppamento si basa sul concetto di competenza, visto nella sua duplice dimensione del livello e del campo delle competenze richieste per l'esercizio della professione. Il livello di competenza è definito in funzione della complessità, dell'estensione dei compiti svolti, del livello di responsabilità e di autonomia decisionale che caratterizza la professione; il campo di competenza coglie, invece, le differenze nei domini settoriali, negli ambiti disciplinari delle conoscenze applicate, nelle attrezzature utilizzate, nei materiali lavorati, nel tipo di bene prodotto o servizio erogato nell'ambito della professione. Le informazioni raccolte dall'indagine sono state raccolte all'interno del livello più disaggregato della CP2011 l'unità professionale[97] che è direttamente correlabile ai *minor group* nella International *Standard Classification of Occupations* (Isco08). Ponendo in relazione i fabbisogni professionali espressi per le singole unità professionali, ricondotte alla classificazione Isco08, e le strategie adottate dalle imprese, si evidenzia che l'incidenza del fabbisogno di potenziamento professionale, per l'insieme delle professioni, si addensa intorno a tre delle strategie proposte: introduzione di nuovi prodotti e/o servizi, nuove modalità organizzative e innovazione dei sistemi di commercializzazione e vendita (Figura 5.5).

[97] La CP 2011 si articola su 5 livelli di aggregazione gerarchici:
il primo livello, di massima sintesi, composto da 9 grandi gruppi professionali;
il secondo livello, comprensivo di 37 gruppi professionali;
il terzo livello, con 129 classi professionali;
il quarto livello, formato da 511 categorie;
il quinto e ultimo livello della classificazione, con circa 800 unità professionali, cui sono riconducibili le professioni esistenti nel mercato del lavoro.

Figura 5.5 **Incidenza dei fabbisogni di potenziamento professionale per i gruppi professionali Isco08, in relazione alla strategia di impresa (v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

L'analisi della relazione tra le strategie adottate e le professioni individuate come oggetto di fabbisogno di potenziamento professionale, da parte delle imprese, evidenzia che le realtà produttive che prevedono l'utilizzo degli ammortizzatori sociali concentrano i propri fabbisogni di potenziamento delle competenze professionali sulle figure artigiane e i conduttori di impianti con il 14,7% seguite dai dirigenti (12,2%) e dagli impiegati (11,2%). I fenomeni di delocalizzazione impattano maggiormente sui fabbisogni delle professioni non qualificate (6,6%) mentre per le altre categorie professionali l'impatto oscilla su valori che vanno dallo 0,6% dei Dirigenti al 2,4% dei conduttori di impianti.

Analizzando il rapporto tra strategia/e adottate e il fabbisogno di potenziamento professionale espresso per i diversi grandi raggruppamenti della classificazione Isco08, si evidenzia che il fabbisogno espresso per i *Dirigenti* è particolarmente significativo in relazione all'adozione di nuovi modelli organizzativi (29,6%), a nuove prassi di commercializzazione e vendita (27,1%) e all'innovazione di prodotto/servizio (26%). Per le *Professioni intellettuali* il rafforzamento delle competenze si lega essenzialmente all'innovazione di prodotto (31,2%) e ai nuovi modelli organizzativi (28,0%). Gli stessi

ambiti strategici rilevano per i fabbisogni espressi per le *Professioni tecniche* rispettivamente con il 29,3% per gli investimenti in nuovi prodotti e/o servizi e il 28,6% per nuovi modelli organizzativi. Per gli *Impiegati* il fabbisogno più significativo è espresso in relazione a nuove modalità organizzative (28,6%) e a seguire per innovare prodotti e servizi (24,4%). Mentre per le *Professioni del commercio e dei servizi* il fabbisogno di potenziamento delle competenze viene richiesto maggiormente in relazione allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi con il 35,7% e a nuove modalità di commercializzazione e vendita (28,9%). La necessità di aggiornamento professionale degli *Addetti all'agricoltura, foreste e pesca* si evidenzia soprattutto in relazione alla introduzione di nuovi impianti o tecniche di produzione (27,9%), all'adozione di nuove forme di organizzazione (25,2%) e all'investimento in nuovi prodotti o servizi (22,7%).

In maniera trasversale su le varie strategie si collocano i fabbisogni espressi per gli *Artigiani* e i *Conduttori di impianti e macchinari*, rispettivamente il 23,5 % e il 23,4% in relazione all'adozione di nuove modalità organizzative; il 22,0% e il 23,3% rispetto all'investimento in nuovi prodotti e servizi e il 21,5% e il 23,0% in riferimento a nuove prassi di commercializzazione e vendita. Infine, le professioni non qualificate esprimono una incidenza nettamente superiore in relazione allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi (30,3%). Seguono quindi nuovi modelli organizzativi (23,4%) e commercializzazione e vendita (19,6%).

Come precedentemente indicato i fabbisogni espressi dalle imprese per le figure professionali sono stati aggregati e codificati a livello di unità professionale della CP 2011. Nella struttura per grandi famiglie professionali della classificazione internazionale delle professioni (Isco08) trovano collocazione 764 unità professionali della CP 2011 dell'ISTAT.

La Tabella che segue riporta il numero di unità professionali per le quali le imprese italiane hanno segnalato almeno un fabbisogno di potenziamento professionale in termini di conoscenze da aggiornare o *skills* da implementare per garantire una performance lavorativa ottimale.

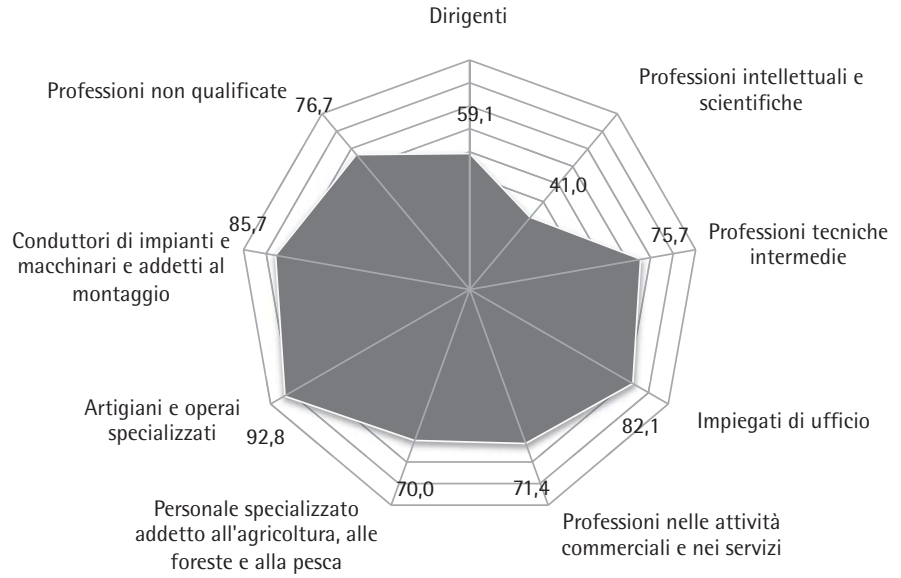
Tabella 5.1 **Distribuzione delle unità professionali all'interno dei gruppi Isco 08, n. di unità per le quali le imprese segnalano almeno un fabbisogno di potenziamento professionale**

GG ISCO08	Professioni	Distribuzione delle unità professionali nei Gruppi Isco08	N. Unità professionali per le quali le imprese indicano un fabbisogno di potenziamento professionale
1	Dirigenti	44	26
2	Professioni intellettuali e scientifiche	183	75
3	Professioni tecniche intermedie	148	112
4	Impiegati di ufficio	39	32
5	Professioni nelle attività commerciali e nei servizi	49	35
6	Personale specializzato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca	20	14
7	Artigiani e operai specializzati	153	142
8	Conduttori di impianti e macchinari e addetti al montaggio	98	84
9	Professioni non qualificate	30	23
	totale	764	543

Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Sul totale delle unità professionali le imprese esprimono la necessità di potenziare i contenuti professionali per circa il 71% di queste.
I dati dell'indagine indicano che il gruppo professionale in cui si concentra in maniera preponderante il fabbisogno, in termini di numero di figure interessate, è quello dei lavoratori artigiani e degli operai specializzati con il 92,8%, seguito dai conduttori di impianti e macchinari (85,7%) e dagli impiegati (82,1%). Le professioni intellettuali sono quelle che registrano l'incidenza più bassa del fabbisogno con il 41% delle unità professionali interessate (Figura 5.6).

*t*Figura 5.6 **Distribuzione delle unità professionali che esprimono almeno un fabbisogno di potenziamento professionale(v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Sebbene aumenti il livello di *education* della forza lavoro anche sulle posizioni occupazionali *low skilled non manual* e *skilled manual,* il sistema delle imprese su questi profili professionali registra le carenze più diffuse sia in termini di conoscenze che di *skills*. Probabilmente l'impostazione accademica mal si concilia con le esigenze delle imprese che chiedono saperi espressi in prassi piuttosto che in teorie e che necessitano di un bagaglio di *skills* trasversali che il sistema educativo evidentemente non è in grado di trasmettere adeguatamente.

Vediamo ora, all'interno dei gruppi professionali, quali sono le figure per le quali le imprese segnalano le esigenze più forti di aggiornamento.

Tra i *dirigenti*, sono quelli occupati nel settore dei servizi di alloggio e ristorazione a essere segnalati con la frequenza più elevata. A distanza seguono i responsabili di piccoli alberghi, alloggi o aree di campeggio e esercizi di ristorazione e i responsabili di piccole aziende nei servizi di sanità e assistenza sociale.

Tra le *professioni intellettuali*, le professioni segnalate con un maggiore ricorrenza sono gli analisti e progettisti di software, i farmacisti, gli architetti, i biologi e i grafici.

Per le *professioni tecniche* le professioni più citate appartengono alle unità professionali dei contabili, tecnici delle costruzioni civili, gli spedizionieri e tecnici dell'organizzazione, gli agenti di commercio e i tecnici della vendita e della distribuzione e i tecnici della medicina popolare.

Tra le *professioni impiegatizie* la necessità di potenziare il bagaglio di conoscenze e, in misura più marcata, le abilità/competenze viene espressa per i lavoratori impiegati nella contabilità, negli affari generali, nelle funzioni di segreteria e nella gestione dei magazzini. Si tratta quindi di forza lavoro impegnata trasversalmente su tutti i settori di attività economica. Tra le professioni con una fisionomia settorializzata vengono segnalati i tecnici dell'organizzazione del traffico ferroviario e gli addetti all'accoglienza nei servizi di alloggio e ristorazione

Tra le *professioni commerciali e dei servizi* quelle più citate sono quelle dei commessi, i cuochi, i camerieri di ristorante, i baristi, gli acconciatori, gli estetisti, i camerieri d'albergo e le professioni qualificate nei servizi socio-sanitari.

Tra il *personale specializzato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca* si distinguono quelli specializzati nelle coltivazioni legnose, nei giardini e vivai e nella coltivazione di fiori e piante ornamentali. Tra gli agricoltori, quelli per i quali le aziende esprimono l'esigenza di rafforzare le prestazioni professionali sono quelli specializzati nelle colture miste mentre tra gli allevatori vengono indicati coloro che si occupano di allevamento di bovini ed equini.

Nel raggruppamento professionale degli *artigiani e operai specializzati*, le unità professionali dove si concentra il fabbisogno sono quelle degli elettricisti ed installatori di impianti elettrici nelle costruzioni civili, i meccanici, i muratori, gli idraulici, gli installatori di impianti termici nelle costruzioni civili, i pasticcieri e i falegnami.

Nel gruppo dei *conduttori di impianti e macchinari* le unità professionali citate con maggiore frequenza sono quelle dei conducenti di mezzi pesanti e camion, di autobus e tram, di trattori agricoli, i conduttori di macchinari per la movimentazione e gli addetti alle tinto-lavanderie.

Infine tra le *professioni non qualificate*, le professioni indicate dalle imprese con maggior frequenza sono i braccianti agricoli, il personale non qualificato addetto ai magazzini e all'imballaggio, i portantini e i manovali non qualificati dell'edilizia civile.

5.3 I fabbisogni di conoscenze e di skills dei diversi gruppi professionali

Per rilevare conoscenze e *skills*[98] sono state utilizzate le tassonomie standardizzate utilizzate anche per definire le caratteristiche delle professioni indagate attraverso l'indagine campionaria sulle professioni.

[98] Per le definizioni di conoscenze e skills cfr, Istat, Dizionario delle professioni tecniche: uno studio di fattibilità (2003)

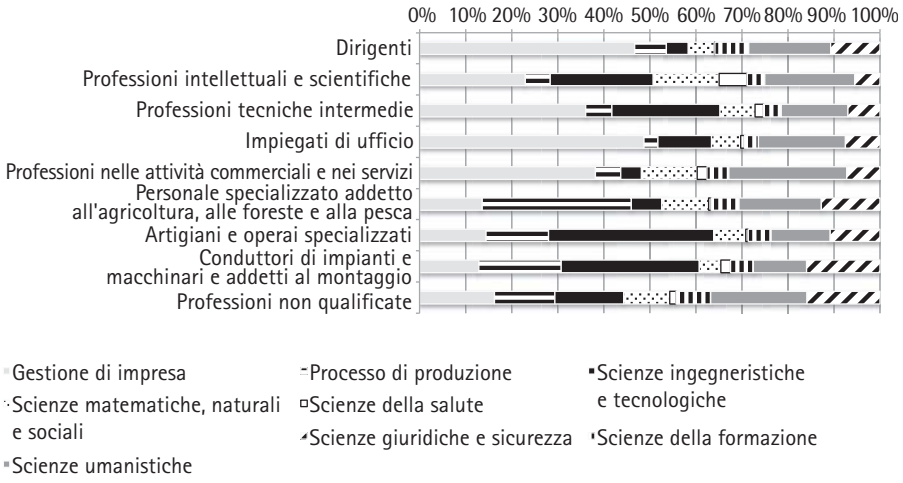
Per *conoscenze* si intendono insiemi strutturati di informazioni, principi, pratiche e teorie necessari al corretto svolgimento della professione. Le conoscenze costituiscono il patrimonio cognitivo che la professione richiede a chi la esercita. Si acquisiscono attraverso percorsi di istruzione e formazione e/o con l'esperienza. La tassonomia utilizzata propone 33 ambiti di conoscenza organizzati in otto grande aree: gestione di impresa, processo di produzione, scienze tecnologiche, scienze matematiche, naturali e sociali, scienze della salute, scienze della formazione, scienze umanistiche, scienze giuridiche e sicurezza. L'area gestione di impresa esprime la conoscenza dei principi e dei fatti correlati alla gestione, all'organizzazione burocratica e alla contabilità di impresa; alla vendita e alla commercializzazione dei prodotti; alla cura e alla fornitura di servizi a clienti o a persone e alla valutazione della loro qualità; alla gestione delle risorse umane e materiali dell'organizzazione. L'area delle scienze tecnologiche individua la conoscenza dei principi e dei fatti relativi all'uso, alla progettazione, al disegno e all'applicazione della tecnologia per scopi specifici compresi quelli concernenti la diffusione dell'informazione e lo spostamento di gente e di oggetti. L'area processo di produzione rappresenta la conoscenza di principi e fatti connessi alla produzione, alla trasformazione, allo stoccaggio e alla distribuzione dei prodotti agricoli e manifatturieri. L'area delle scienze matematiche, naturali e sociali si riferisce alla conoscenza della storia, dei metodi e delle teorie e delle applicazioni delle scienze matematiche, fisiche, chimiche, biologiche, sociali, psicologiche e geografiche. L'area delle scienze della salute, coglie la conoscenza dei principi e dei fatti inerenti la diagnosi, la cura e la prevenzione delle malattie e il mantenimento e miglioramento della salute fisica e mentale. L'area formazione rappresenta le conoscenze in materia di metodi per la definizione dei curricula e dei percorsi formativi, per l'insegnamento e per la misurazione degli esiti formativi. L'area delle scienze umanistiche coglie la conoscenza dei principi e dei fatti nel campo storico, linguistico, della produzione artistica e del pensiero. L'area delle scienze giuridiche e sicurezza rileva la conoscenza dei regolamenti e dei metodi per mantenere e salvaguardare la convivenza sociale e per tutelare i beni e la proprietà, delle regole di comportamento sociale stabilite dalla legislazione e dei processi politici che li generano.

Analizziamo ora come si distribuiscono i fabbisogni di conoscenze all'interno dei Gruppi professionali (Fig. 5.7). Tra gli 8 macro ambiti disciplinari quelli che ricorrono in maniera preponderante sono essenzialmente la gestione di impresa[99] che risulta particolarmente rilevante per i gruppi ad elevata e media qualificazione; le scienze ingegneristiche e

[99] Gestione di impresa intesa come conoscenza dei principi e dei fatti correlati alla gestione, all'organizzazione burocratica e alla contabilità di impresa; alla vendita e alla commercializzazione dei prodotti; alla cura e alla fornitura di servizi a clienti o a persone e alla valutazione della loro qualità; alla gestione delle risorse umane e materiali dell'organizzazione.

tecnologiche[100] che contraddistinguono le professioni artigiane, operaie e i conduttori di impianti. Le scienze umanistiche[101], circoscritte alla conoscenza della struttura e dei contenuti della lingua italiana e di una lingua straniera, rappresentano un gap trasversale a tutte le professioni mentre le conoscenze relative al processo di produzione[102] si polarizzano invece sulle professioni esercitate nell'agricoltura.

Figura 5.7 **Distribuzione delle conoscenze nei gruppi professionali Isco08 (v.%)**



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Qui di seguito il dettaglio della distribuzione delle conoscenze nei gruppi professionali. Per i *dirigenti* l'insieme di conoscenze riconducibili alla gestione di impresa rappresentano gli ambiti del sapere che devono essere rafforzati (46,8%). Nell'ambito della gestione di impresa particolare rilevanza assumono gli aspetti amministrativi e la gestione del personale. A distanza significativa, nell'ambito delle scienze umanistiche, seguono le conoscenze della lingua italiana e delle lingue straniere.

I fabbisogni delle *professioni intellettuali* si distribuiscono in maniera preponderante ed omogenea sulla gestione di impresa (23,%) in particolare per gli aspetti legati al rapporto con la clientela e alla commercializzazione, sui saperi connessi alla produzione e al processo industriale (22%) e sulla conoscenza delle lingue straniere, *in primis*, e della lingua italiana.

[100] Scienze ingegneristiche e tecnologiche intese come conoscenza dei principi e dei fatti relativi all'uso, alla progettazione, al disegno e all'applicazione delle tecnologie per scopi specifici.

[101] Scienze umanistiche intese come conoscenza dei principi e dei fatti nel campo storico, linguistico, della produzione artistica e del pensiero.

[102] Processo di produzione, ovvero la conoscenza di principi e fatti connessi alla produzione, alla trasformazione, allo stoccaggio e alla distribuzione dei prodotti agricoli e manifatturieri.

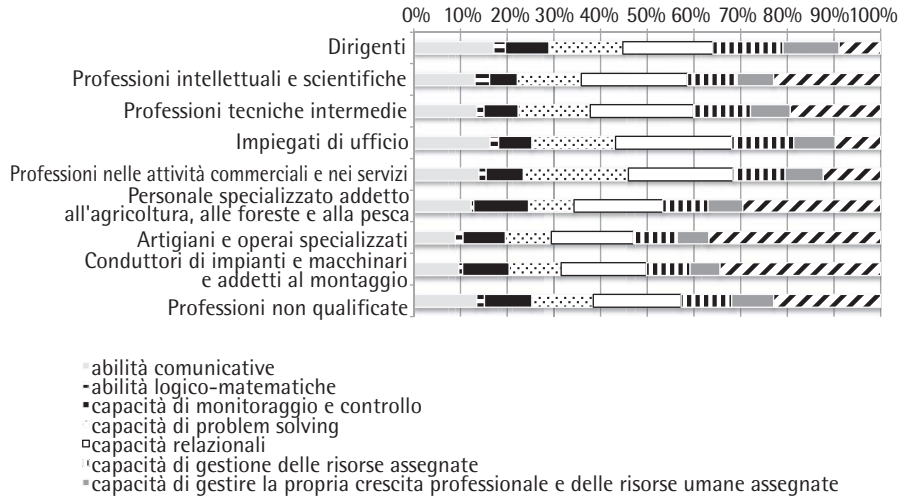
Le *professioni tecniche* denunciano carenze relativamente alla gestione di impresa per il 36%. In particolare, i fabbisogni di potenziamento professionale si concentrano sugli aspetti di gestione relativi ai servizi ai clienti e alle persone e sul lavoro di ufficio. Seguono i saperi tecnologici (23%) con un peso preponderante dell'informatica e dell'elettronica.
Le *figure impiegatizie* rilevano una carenza significativa in gestione di impresa (49%) con una netta prevalenza per gli aspetti legati al lavoro di ufficio e, a seguire, per la gestione dei servizi ai clienti e alle persone. Le scienze umanistiche con il 19% rappresentano l'altra importante area di deficit segnalato dalle imprese. Tra queste si stacca significativamente dalle altre la conoscenza delle lingue straniere seguita a distanza dalla lingua italiana.
Anche per le *professioni commerciali e dei servizi* la gestione di impresa rappresenta l'ambito disciplinare da potenziare (38%) soprattutto per gli aspetti legati alla erogazione di servizi alla clientela e per la commercializzazione e vendita. Come per il precedente raggruppamento professionale, anche per le professioni del commercio la seconda indicazione di fabbisogno in relazione alle conoscenze è quella delle scienze umanistiche (25%) dove le carenze maggiori sono denunciate in primis per le lingue straniere e a seguire per la lingua italiana.
Tra il *personale specializzato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca* la dimensione del sapere da aggiornare è quella tecnologica ((32,%) con una netta preponderanza per l'Informatica ed elettronica. Seguono con percentuali omogenee: le conoscenze umanistiche (18%), con una polarizzazione sulla lingua italiana; la gestione di impresa (14%) in particolare per quanto concerne i servizi ai clienti e la gestione del personale; le scienze giuridiche (13%) per gli aspetti legati alla normativa sulla sicurezza.
Per gli *artigiani e gli operai specializzati* le scienze ingegneristiche e tecnologiche sono quelle su cui investire maggiormente (36%%), con livelli di frequenza più elevati per la meccanica, informatica ed elettronica, e la gestione di impresa con il 14%.
I conduttori di impianti e macchinari evidenziano il 30% di fabbisogno di potenziamento professionale nelle scienze ingegneristiche e tecnologiche, con livelli di frequenza più elevati per la meccanica, per i trasporti e la gestione di impresa con il 18%.
Più variegato lo spettro dei fabbisogni delle *professioni non qualificate* per le quali le imprese esprimono un fabbisogno diffuso: lingua italiana e lingua straniera 21%, gestione di impresa 16%, normativa e sicurezza 16%, meccanica 14%, produzione e processo industriale 13%.
Per tutti i gruppi professionali l'indagine evidenza che le maggiori indicazioni di fabbisogno di potenziamento professionale riguardano la necessità di rafforzare aspetti legati alle *skills* piuttosto che sul versante delle conoscenze disciplinari.
Per *skills* si intende quell'insieme di procedure e di processi cognitivi che determinano la capacità di eseguire bene i compiti propri di una professione. Si tratta di processi appresi con il tempo e che consentono di trasferire efficacemente nel lavoro le conoscenze acquisite. La tassonomia utilizzata ne individua 35 distinguendole in otto grandi aree.

Le *skills* legate alla comunicazione e quelle riferite alle abilità logico-matematiche sono caratterizzate dal cogliere, sul versante dell'acquisizione e della veicolazione dell'informazione, i processi di base che consentono di padroneggiare i linguaggi (naturali e scientifici) e la comunicazione. Le *skills* riferite alle capacità di apprendimento rilevano i modi di riflettere, di acquisire e di controllare le informazioni fondamentali per imparare a apprendere e a far fronte ai cambiamenti e alle innovazioni. Quelle legate al monitoraggio e controllo individuano i processi cognitivi utilizzati, ad esempio, per capire, controllare e migliorare i sistemi socio-tecnici in termini di valutazione dei costi e dei benefici di possibili azioni o per individuare l'azione più appropriata rispetto agli obiettivi perseguiti e per determinare le modalità con cui un sistema dovrebbe funzionare e come eventuali cambiamenti, provenienti dall'esterno o dall'interno, potrebbero modificare i risultati delle attività. Le capacità relazionali si attivano nelle interazioni che sul lavoro si stabiliscono con gli altri, sia colleghi che destinatari dell'attività lavorativa e si riferiscono ad esempio alla percezione delle reazioni degli altri e delle condizioni che le producono, all'adattamento della risposta a tali reazioni. Interessano inoltre gli stessi processi di generazione delle risposte in termini di persuasione, negoziazione, trasferimento delle informazioni e individuazione delle modalità per soddisfare le esigenze altrui.
Le capacità di analisi, gestione e soluzione dei problemi colgono quei processi che consentono di affrontare e risolvere i problemi sul lavoro attraverso procedure che comportano la loro identificazione, la ricognizione dell'informazione necessaria a precisare i termini in cui si pongono e l'individuazione e la valutazione di congruità delle possibili soluzioni.
Le *skills* di tipo gestionale colgono i processi attivati, ad esempio, per gestire efficacemente le risorse disponibili in termini di allocazione e gestione del tempo, di determinazione e di contabilizzazione delle risorse finanziarie necessarie a eseguire un lavoro, di individuazione e acquisizione delle attrezzature e dei materiali più appropriati per svolgerlo e di selezione, motivazione e direzione del personale. Infine le *skills* di tipo tecnico rilevano i processi attivati: quando si lavora con le macchine e con le tecnologie; per progettare prodotti analizzando i bisogni che dovranno soddisfare e i relativi requisiti; per realizzare o adattare attrezzature e tecnologie alle esigenze degli utenti; per programmare software; per monitorare macchine e strumentazioni; per controllare l'operatività di attrezzature e sistemi; per mantenere e riparare; per risolvere problemi imprevisti.
Contrariamente ai fabbisogni di potenziamento professionale rilevati in termini di conoscenze le carenze evidenziate dalle imprese in termini di *skills* riguardano in maniera piuttosto omogenea e trasversale tutti i raggruppamenti professionali, con una preponderanza del fabbisogno di potenziamento delle capacità di *problem solving*[103], uni-

[103] Problem solving. Processi che consentono di affrontare e risolvere i problemi sul lavoro attraverso procedure che comportano la loro identificazione, la ricognizione dell'informazione necessaria a precisare i termini in cui si pongono e l'individuazione e la valutazione di congruità delle possibili soluzioni.

tamente alle abilità di tipo tecnico[104]. Significative per tutti i gruppi professionali anche le abilità relative al monitoraggio e al controllo e le capacità relazionali.

Figura 5.8 Distribuzione delle skills nei gruppi professionali Isco08 (v.%)



Fonte: Audit dei fabbisogni professionali, Isfol 2012-2013

Per i *dirigenti* le imprese esprimono un fabbisogno di potenziamento delle *skills* molto più diffuso rispetto alle conoscenze. Le più deboli, nel giudizio delle imprese, sono quelle relative alle capacità di *problem solving* (19%) seguite dalle abilità comunicative (17%), di gestione delle relazioni (16%) e dalle capacità di apprendere e formare le risorse assegnate (15%).

L'insieme delle capacità legate al *problem solving* rappresenta il *vulnus* anche nel bagaglio di competenze delle *professioni intellettuali e scientifiche* (23%) , in particolare risulta da potenziare l'abilità di risolvere problemi imprevisti, insieme alla capacità di gestire gli aspetti tecnici del lavoro (23%) tra cui spiccano le capacità analisi e di progettazione.

I deficit rilevati per le *professioni tecniche* vedono al primo posto le *skills* legate all'analisi, gestione e soluzione dei problemi (22%), in particolare per quanto attiene la capacità di risolvere problemi imprevisti e/o complessi. Segue la capacità di gestione degli aspetti tecnici del lavoro (19%) tra cui spiccano le capacità analisi e di progettazione.

Le *professioni impiegatizie* si contraddistinguono per le carenze che si registrano nelle

[104] Capacità di gestire aspetti tecnici del lavoro. Processi attivati quando si lavora con le macchine e con le tecnologie finalizzati a: progettare prodotti analizzando i bisogni che dovranno soddisfare e i relativi requisiti; realizzare o adattare attrezzature e tecnologie alle esigenze degli utenti; per programmare software; monitorare macchine e strumentazioni; controllare l'operatività di attrezzature e sistemi; manutenere e riparare; risolvere problemi imprevisti.

skills legate all'analisi, gestione dei problemi (25%) soprattutto riferite alla capacità di risolvere problemi imprevisti e alla attitudine ad individuare modi per soddisfare le esigenze provenienti da altre persone. Significative per il raggruppamento professionale anche le *defaillances* evidenziate per le capacità di comunicazione (16%).
Per le *professioni nelle attività commerciali e nei servizi* il tallone d'achille è rappresentato dalla capacità di relazionarsi (23%), soprattutto in termini di propensione a comprendere comportamenti e reazioni altrui e di adattabilità, e dalla capacità di analisi, gestione e soluzione dei problemi (22%) che si esprimono in particolare nell'attitudine ad individuare modi per soddisfare le esigenze provenienti da altre persone e nella capacità di discernimento nelle soluzioni, conclusioni o approcci alternativi ai problemi.
Tra il *personale specializzato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca* il 30% del fabbisogno è espresso per le *skills* di tipo tecnico in particolare per gli aspetti che implicano la decisione sull'operatività delle attrezzature e sugli interventi di manutenzione. Con il 19% è indicata la carenza di abilità relative all'analisi, gestione e soluzione dei problemi, in particolar modo per la soluzione di problemi imprevisti e/o complessi.
Le *professioni artigiane e operaie* rilevano carenze significative rispetto alle capacità di gestire gli aspetti tecnici del lavoro (37%), in particolare per quanto attiene la capacità di manutenzione e di controllo delle attrezzature. Un ulteriore ambito deficitario per il raggruppamento professionale è quello riferito alle *skills* legate all'analisi, gestione dei problemi (18%) che vede particolarmente carenti le capacità di risolvere problemi imprevisti e/o complessi.
Anche per i *conduttori di impianti e macchinari e addetti al montaggio* la prima *skills* da potenziare è quella relativa alle capacità di gestire gli aspetti tecnici del lavoro (34%) relativamente alla capacità di presidiare gli indicatori per il funzionamento di una macchina; decidere gli interventi utili per l'operatività ottimale delle attrezzature; effettuare manutenzioni ordinarie sulle attrezzature e definire gli interventi manutentivi necessari. Infine, le imprese indicano le capacità legate all'analisi, gestione dei problemi (18%), in particolare l'abilità di risolvere problemi imprevisti. Un terzo ambito di *skills* da potenziare per questo raggruppamento professionale è quello delle capacità di pianificare attività e gestire risorse (11%) soprattutto nella gestione del tempo.
Infine per le professioni non qualificate la capacità di gestire gli aspetti tecnici del lavoro (23%) rappresenta il primo ambito da potenziare con particolare intensità rispetto alla capacità di effettuare manutenzioni ordinarie sulle attrezzature e definire gli interventi manutentivi necessari e relativamente alla capacità di presidiare gli indicatori per il funzionamento di una macchina. Seguono con il 19% la capacità di pianificare attività e gestire le risorse, soprattutto per quanto attiene la gestione del tempo e con il 14% le abilità comunicative
Trasversalmente a tutti i gruppi professionali si colloca l'esigenza di rafforzare le capacità comunicative e di comprensione con una incidenza media di circa il 12%. In modo

analogo, su livelli sostanzialmente più bassi vengono indicate le abilità logico-matematiche con un valore medio del 3,6%.
In conclusione, i risultati dell'indagine ci restituiscono un quadro emblematico e, in qualche misura, paradossale in quanto, nonostante l'innalzamento medio dei livelli di istruzione e lo scivolamento della forza lavoro *overeducated* verso professioni di "rango" inferiore, il sistema delle imprese esprime comunque il disagio per un capitale umano non adeguato alle sfide del momento. Mentre la dimensione disciplinare del fabbisogno espresso dalle imprese, polarizzandosi su alcuni ambiti specifici, è facilmente aggredibile con interventi formativi quello che risulta più arduo colmare è il gap tra le *skills* possedute dai lavoratori e quanto richiesto dalle imprese.
L'omogeneità e la trasversalità dei fabbisogni di potenziamento del sistema delle *skills* su tutte le professioni rimanda da un lato alle carenze del sistema formativo nel fornire gli strumenti che consentono di trasferire efficacemente nel lavoro le conoscenze acquisite, ma dall'altro anche all'incapacità delle imprese di trasmettere dei modelli culturali che facilitino la forza lavoro a usare i propri saperi nel contesto aziendale.

Bibliografia

Bergamente, F., & Gualtieri, V. (2012). La soddisfazione per il lavoro. Osservatorio ISFOL, anno II, n. 1.

Boeri, T., & Garibaldi, P. (2006). Two tier reforms of employment protection: a honey moon effect? Economic Journal 17.

Boeri, T., & Garibaldi, P. (2006). Two tier reforms of employment protection: a honey moon effect? *Economic Journal 17*.

Boeri, T., & van Ours, J. (2009). Economia dei mercati del lavoro imperfetti. Milano: EGEA S.p.A.

Brandolini, A., Cipollone, P., & Viviani, E. (2004). Does the ILO definition capture all unemployment. *Banca d'Italia, Temi di discussione*.

Buckel, F. (2001). Overqualification: reasons, measurement issues and typological affinity to unemployment. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Canal, T. (2014, 04 30). L'equilibrio tra vita e lavoro. Tratto da InGenere: http://www.ingenere.it/articoli/lequilibrio-tra-vita-e-lavoro-non-e-una- questione-di-genere

Centra, M., Gualtieri, V., & Curtarelli, M. (2011). (Im)mobilità sociale e overeducation: il caso italiano. *Espanet Conference: "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa".* Milano.

Centre D'Analise Stratégique. (2012). L'emploi des femmes et des hommes dans la crise:les effects de la segmentation du maché du Travail. La Note D'analise n°312.

Cipollone P. Sestito P. (2010), Il capitale umano, come far fruttare i talenti, Farsi un idea, Il Mulino, Bologna.

CNEL. (2013). *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013.*

Daniele V., Malanima P., (2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di Politica Economica", III-IV, 2007, p.274.

Dell'Aringa, C. (2011). Disoccupazione strutturale e labour hoarding. Un confronto internazionale. Osservatorio ISFOL n. 1.

European Commission. (2011). Labour market development in Europe. European Economy.

European Commission. (2011). Labour market development in Europe. *European Economy*.

Ghignoni, E., & Verashchagina, A. (2012). Added versus discouraged worcher effect during the recent crisis: evidence from Italy. *Paper presentato alla quinta conferenza annuale ESPAnet, "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa".* Roma: 2012.

Giddens A., (2012) *La 'quarta via' di Anthony Giddens. "Le donne cambieranno le cose"*, intervista pubblicata su La Repubblica.it, http://www.repubblica.it/speciali/repubblica-delle-idee/edizione2012/2012/06/16/news/pezzo_giddens-37329752/

Gualtieri, V. (A cura di). (2014). volume sulla qualità del lavoro - III Indagine ISFOL sulla qualità del lavoro. rOMA.

Gylfason T., Zoegan G., (2003). *"Education, Social Equality and Economic Growth: A View of the Landscape"*, CESifo Economic Studies, 49, May, pp. 557-579.

Hoeys, H., Miller, D., & Shaller, J. (2012). Who suffers during recessions? Journal of economic perspectives, Vol. 26 No. 3.

Hoeys, H., Miller, D., & Shaller, J. (2012). Who suffers during recessions? *Journal of economic perspectives, Vol. 26 No. 3*.

Ichino, P. (2014). Il Contratto di Ricollocazione. Tratto il giorno 06 2014 da http://www.pietroichino.it/?p=29934

ISFOL (2014) Lavoro: Isfol, nel secondo trimestre del 2014 gli avviamenti di rapporti di lavoro crescono del 3,1% su base annua. Comunicato stampa. http://www.isfol.it/comunicati/archivio/29- agosto-2014-lavoro-isfol-nel-secondo-trimestre-del- 2014-gli-avviamenti-di-rapporti-di-lavoro-crescono-del-3-1-su-base-annua.

ISFOL (2013) PIAAC-OCSE Rapporto Nazionale Sulle Competenze Degli Adulti. Temi & Ricerche, ISFOL.

ISFOL (2013, 07 30) Gli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro. Rapporto n.3.

Ismu, F. (2010). Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni. Milano: Franco Angeli.

ISTAT (2012) Rapporto Annuale 2012, Roma, ISTAT.

ISTAT (2014a) Rapporto Annuale 2014, Roma, ISTAT.

ISTAT (2014b) Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Roma, ISTAT.

ISTAT (2014c), *Noi Italia, Spesa per la protezione sociale*, ISTAT (http://noiitalia.istat.it/index.php?id=6&tL=0&tuser_100ind_pi1%5Buid_categoria%5D=18&tcHash=4db41b881ea2bf2d64e68f15948254cf

L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini, G. Provenzano, (2011), *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo,trasformazioni, politiche,* in "Rivista Economica del Mezzogiorno", XXV, n. 3, 2011, p. 450, Bologna, Il Mulino.

Lucidi F., Raitano M., (2010), *Disparità territoriali e governance delle politiche del lavoro in Italia: quale spazio per la flexicurity?*, in "Economia & Lavoro", 3, 2010, Roma.

Maretti M. (2008), *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Roma, Franco Angeli

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2014). *Rapporto Annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2013*.

OECD (2011a), Education at glance 2011.http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf.

OECD (2011b), Education at a glance 2011 (Uno sguardo sull'Istruzione). Nota paese – Italia, http://www.oecd.org/dataoecd/31/28/48669804.pdf.

Olivieri, E., & Paccagnella, M. (2011, 06 27). Misure di lavoro sisponibile inutilizzato: un confronto europeo.

Persson T., Tabellini G., (1994) *"Is Inequality Harmful for Growth?"*, in American Economic Review, n.84, June, pp. 600-621.

Saraceno C., (2013), *Il welfare*, Bologna, Il Mulino.
Sestito, P., & Cipollone, P. (2010). Il capitale umano. Bologna: Il Mulino.
Spermann, A. (2014, 06 10). Salario minimo in cerca di valutazione. Tratto da La-voce.info: http://www.lavoce.info/salario-minimo-in-cerca- valutazione/
Van der Velden, R. K. and M. H. Wolbers (2008), A Framework for Monitoring Transition Systems, OECD Education Working Papers, No. 20, OECD publishing, doi:10.1787/221381866820
Woytinsky, W. S. (1940). *Additional Workers and Volume of Unemployment in the Depression.* Washington Committee on Social Security, Social Science Research Council.

Collana editoriale
I libri del Fondo sociale europeo

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003
17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
18. **Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso.** *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003
19. **La qualità dell'e-learning nella formazione continua**, 2003

20. **Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning**, 2003
21. **Apprendimento in età adulta.** *Modelli e strumenti*, 2004
22. **Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori**, 2004
23. **La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione**, 2004
24. **La formazione continua nella contrattazione collettiva**, 2004
25. **Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE** (volume + cd rom), 2004
26. **Appunti sull'impresa sociale**, 2004
27. **Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies.** *Synthesis report*, 2004
28. **Formazione continua e grandi imprese** (volume + cd rom), 2004
29. **Guida al mentoring.** *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. **Gli appalti pubblici di servizi e il FSE.** *Guida operativa*, 2004
31. **La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema.** *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. **Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione**, 2004
33. **Tecnici al lavoro.** *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. **Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego**, 2004
35. **Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego**, 2004
36. **Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O.** *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. **Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia**, 2004
39. **Accreditamento delle sedi orientative** (8 volumi in cofanetto), 2004
40. **Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione**, 2004
41. **Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi**, 2004
42. **Guida al mentoring in carcere**, 2004
43. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi.** *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. **Certificazione delle competenze e life long learning.** *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. **Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione**, 2004
46. **Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione**, 2004
47. **Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione** (volume + cd rom), 2005
48. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio**, 2005
49. **I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa**, 2005
50. **Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord.** *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, 2005
51. **La rete, i confini, le prospettive.** *Rapporto apprendistato 2004*, 2005
52. **La spesa per la formazione professionale in Italia**, 2005
53. **La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario** (volume + cd rom), 2005
54. **Informare per scegliere.** *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, 2005
55. **Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.** *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, 2005

56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani.** *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society** (volume + cd rom), 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato.** *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto.** *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor.** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2002-2003*, 2005
62. **La Ricerca di lavoro.** *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, 2005
63. **I formatori della formazione professionale.** *Come (e perché) cambia una professione*, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive.** *Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study.** *Terzo volume*, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1.** *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti**, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.** *Indagini placement Obiettivo 3*, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro.** *I risultatidi due indagini*, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo.** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia**, 2006
76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, 2006
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 2006
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, 2006
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005*, 2006
80. **Plus Partecipation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, 2006
81. **Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation.** *Executive Summary*, 2006
82. **La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti**, 2006
83. **Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, 2006

84. **Organizzazione Apprendimento Competenze.** *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, 2006
85. **L'offerta regionale di formazione permanente.** *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo*, 2007
86. **La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia**, 2007
87. **Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete**, 2007
88. **Verso il successo formativo.** *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2007
89. **xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, 2007
90. **Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE.** *Le province di Genova, Modena e Siena*, 2007
91. **I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione**, 2007
92. **Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?** *Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, 2007
93. **La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti**, 2007
94. **La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005**, 2007
95. **Gli organismi per le politiche di genere.** *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, 2007
96. **L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali.** *Monitoraggio sul 2005-06*, 2007
97. **La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi**, 2007
98. **Analisi della progettazione integrata.** *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, 2007
99. **L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto.** *I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. **Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego.** *Manuale operativo*, 2007
101. **I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano**, 2007
102. **Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche.** *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. **I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali**, 2007
104. **Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie**, 2007
105. **Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno.** *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. **La riflessività nella formazione: modelli e metodi**, 2007
107. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio**, 2007
108. **Rapporto annuale sui corsi IFTS.** *Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, 2007
109. **La formazione permanente nelle Regioni.** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. **Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)**, 2008
111. **Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007).** *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008

112. **Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile.** *I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. **Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. **Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE**, 2008
115. **Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.** *Una indagine qualitativa*, 2008
116. **La formazione dei rappresentanti delle parti sociali per lo sviluppo della formazione continua**, 2008
117. **Fostering the participation in lifelong learning.** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. **Partecipazione e dispersione.** *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. **Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008
122. **Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008
123. **La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione.** *I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. **La partecipazione degli adulti alla formazione permanente.** *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. **Il bene apprendere nei contesti e-learning**, 2008
126. **Il bisogno dell'altra barca. Percorsi di relazionalità formativa**, 2008
127. **I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro**, 2008
128. **Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione**, 2008
129. **Quattordici voci per un glossario del welfare**, 2008
130. **Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo.** *Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. **Verso l'European Qualification Framework**, 2008
132. **Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato**, 2008
133. **Donne sull'orlo di una possibile ripresa.** *Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile*, 2009
134. **Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008**, 2009
135. **Le misure per il successo formativo.** *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. **La prima generazione dell'accreditamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate**, 2009
137. **Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE**, 2009
138. **Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione**, 2010
139. **Il Nuovo Accreditamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo.** *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. **Rapporto orientamento 2009.** *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. **Apprendistato: un sistema plurale.** *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. **Rompere il cristallo.** *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010

143. **Formazione e lavoro nel Mezzogiorno.** *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. **Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale.** *Un quadro di riferimento*, 2010
145. **Perché non lavori?** *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. **Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego.** *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. **La ricerca dell'integrazione fra università e imprese.** *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. **Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità**, 2011
149. **Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo**, 2011
150. **Rapporto orientamento 2010**. *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010**. *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011
152. **Il divario digitale nel mondo giovanile**. *il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, 2011
153. **Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia**, 2011
154. **La terziarizzazione del sommerso**. *Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, 2011
155. **Donne e professioni**. *Caratteristiche e prospettive della presenza delle donne negli ordini professionali*, 2011
156. **Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: i tirocini formativi e di orientamento**, 2011
157. **La buona occupazione**. *I risultati delle indagini ISFOL sulla Qualità del lavoro in Italia*, 2011
158. **La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro**, 2011
159. **Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva**, 2011
160. **Paradigmi emergenti di apprendimento e costruzione della conoscenza**, 2012
161. **Qualità dell'offerta e-learning e valorizzazione delle competenze dei formatori**, 2012
162. **Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura**, 2012
163. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa**, 2012
164. **Il fenomeno delle esternalizzazioni in Italia.** *Indagine sull'impatto dell'outsourcing sull'organizzazione aziendale, sulle relazioni industriali e sulle condizioni di tutela dei lavoratori*, 2012
165. **Strumenti per la formazione esperienziale dei manager**, 2012
166. **Etnie e Web.** *La rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete Internet*, 2012
167. **Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza**. *Terza annualità*, 2012
168. **Manuale di Peer Review per l'Istruzione e la Formazione Professionale iniziale**, 2012
169. **Lauree ambientali triennali: inserimento lavorativo e prosecuzione degli studi**, 2012
170. **Energie rinnovabili e efficienza energetica**. *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2012
171. **Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito**, 2012
172. **Modello teorico integrato di valutazione delle strutture scolastiche e formative**, 2012
173. **Attuazione primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupzionale**. *Il triennio 2009-2011*, 2012
174. **Sviluppo locale: diffusione delle conoscenze e competenze nei sistemi produttivi e filiere territoriali**, 2012
175. **Rapporto nazionale di valutazione intermedia delle attività di informazione e pubblicità dei programmi operativi Fse 2007-2013**, 2013

176. **Lavoratori autonomi: Identità e percorsi formativi. Risultati di un'indagine quali-quantitativa**, 2013
177. **Impatto delle tematiche dello sviluppo sostenibile sui sistemi produttivi e professionali**, 2013
178. **Il tutor aziendale per l'apprendistato: Manuale per la formazione**, 2013
179. **Le competenze trasversali nelle équipe della salute mentale**, 2013
180. **Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012**, 2013
181. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa**. *Edizione aggiornata 2013*, 2013
182. **La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani.** *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2013
183. **Le dimensioni della qualità del lavoro.** *I risultati della III Indagine Isfol sulla qualità del lavoro*, 2013
184. **Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese: una nuova prospettiva di politica del lavoro,** 2013
185. **Oltre il disagio psichico dei giovani: modelli e pratiche di inclusione socio-lavorativa.** *Riflessioni e contributi del seminario di studio*, 2013
186. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012.** *Volume 1*, 2014
187. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione regionale dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012.** *Volume 2*, 2014
188. **Istruzione degli adulti: politiche e casi significativi sul territorio,** 2014
189. **Primo Rapporto italiano di Referenziazione delle Qualificazioni al quadro europeo EQF,** 2014
190. **First Italian Referencing Report to the European Qualifications Framework EQF,** 2014
191. **Le aree protette: vincolo o opportunità? Indagine empirica nelle regioni Ob. Conv. sul ruolo del capitale umano nello sviluppo territoriale,** 2014
192. **Responsabilità Sociale d'Impresa.** *Policy e Pratiche*, 2014
193. **Il contributo del Fse 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazione.** *Prospettive per la valutazione*, 2014
194. **La formazione per la sostenibilità energetica: permanenza nel lavoro e nuova occupazione,** 2014
195. **Il Bilancio di Genere della Regione Puglia: la sperimentazione di una buona prassi,** 2014
196. **Non sempre mobili.** *I risultati dell'indagine ISFOL sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca*, 2014
197. **Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica: opportunità e barriere nei contesti aziendali,** 2014
198. **Prevenire si può.** *Analisi delle misure di accompagnamento per la transizione scuola-lavoro dei giovani con disagio psichico,* 2014
199. **Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro**, 2014

Finito di stampare nel mese di ottobre 2014
da: www.**revelox**.it

La quarta edizione del rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro dell' Isfol torna a fotografare la situazione occupazione del nostro Paese in un momento particolarmente delicato per l'economia italiana ed europea. La nuova fase recessiva, dopo la breve ripresa a cavallo tra 2010 e il 2011, ha agito, se possibile, con ancor più forza rispetto al primo shock economico sviluppatosi nel corso del 2008-2010, innestandosi in una situazione economica che aveva solo in minima parte recuperato lo svantaggio accumulato negli anni precedenti. Nel 2012 si concentra più della metà della perdita di occupazione registrata dal terzo trimestre 2008 in poi. Bisogna risalire al primo trimestre del 2004 per trovare un volume di occupati paragonabile a quanto registrato negli ultimi tre mesi del 2013.
Ma la crisi occupazionale di questi anni non si manifesta esclusivamente attraverso la contrazione dei posti di lavoro o l'aumento dei tassi di disoccupazione, ma anche attraverso il sottoutilizzo della forza lavoro disponibile, sia in senso intensivo (riducendo il monte ore lavorate pro capite), ma anche qualitativo, aumentando il disallineamento tra il livello di istruzione posseduto e il profilo professionale ricoperto, determinando così un incremento degli occupati *overeducated*. Vengono così ad essere ridefiniti i confini dell'occupazione italiana lungo direttrici che non sembrano coerenti con l'idea dell'economia della conoscenza delineata nei principi di Europa 2020 anche in ragione della ridotta la capacità innovativa dei sistemi produttivi locali.
Questo rapporto cerca di descrivere, da più punti di vista, gli effetti sul mercato del lavoro di 7 anni di crisi economica, componendo un quadro che, per molti aspetti, presenta criticità che nascono al di fuori della crisi congiunturale attuale e che da questa sono state amplificate.

ISSN 1590-0002

ISBN 978-88-543-0182-5