

## Dal Jobs Study al Jobs Act

di Floro Caroleo  
12 gennaio 2015

Negli ultimi decenni si è affermato un pensiero dominante che considera la crisi attuale come il frutto del malfunzionamento dei mercati. In particolare, in un famoso documento dell'OECD, il Jobs Study del 1994, si mostrava come la disoccupazione fosse il risultato della eccessiva rigidità delle istituzioni che regolamentano il mercato del lavoro. La tesi mainstream individua nelle rigidità istituzionali anche la causa del deteriorarsi della condizione lavorativa dei giovani in Italia. Le soluzioni, quindi, possono essere trovate solo dopo aver analizzato i fattori strutturali che impediscono il regolare funzionamento del mercato del lavoro di costoro.

### Il grafico

seguito descrive abbastanza bene quello che succede ai giovani (uomini e donne) che entrano nel mercato del lavoro quando il contesto economico è favorevole (cioè non influenzato dalla crisi) e il sistema economico «funziona» bene. I dati si riferiscono infatti al 2006, anno particolarmente favorevole per l'occupazione e alle regioni del Nord.

La popolazione dei 18enni, 19enni ecc. è divisa tra studenti, occupati e neet (ovvero disoccupati o inoccupati) e, in sintesi, dal primo grafico possiamo osservare come nei suoi vent'anni il giovane maschio completa l'istruzione che gli serve per migliorare il suo capitale umano. Quanto a lungo prolunghi i suoi studi dipende certamente dalle condizioni di sviluppo del paese e dal trend di crescita del livello di istruzione ma anche dalla organizzazione del sistema scolastico ed universitario. Una volta finito il periodo di istruzione, il giovane affronta la «transizione» dalla scuola al lavoro, ovvero la ricerca di un'occupazione stabile, possibilmente a tempo pieno e adeguatamente remunerata o, almeno, pienamente soddisfacente.

Date le condizioni della domanda e offerta di lavoro attuali, questo periodo di ricerca può essere complicato e prolungarsi per molto tempo. Infatti la scuola non fornisce al giovane una componente fondamentale del capitale umano: l'esperienza lavorativa (generica o specifica). Per colmare questo gap di esperienze lavorative i giovani in genere, fintanto che non trovano il lavoro «giusto», provano diversi lavori oppure tornano a formarsi nel sistema di istruzione o formazione per poi rimettersi sul mercato. Questi transiti non sono istantanei ma sono intervallati da periodi di disoccupazione. La quota costante di NEET del 10-11% spiega questa situazione. In sostanza questa è la percentuale di disoccupati alla ricerca di un nuovo lavoro.

Per le donne il problema è in parte diverso. Dal secondo grafico si nota che la quota di NEET cresce a partire dal 24esimo anno di età. Una buona parte di questo aumento riguarda le donne che decidono di non cercare più attivamente lavoro per dedicarsi alla cura della famiglia o andare in maternità.

Se tuttavia calcoliamo il tasso di disoccupazione dei 18-24enni (la quota di disoccupati su occupati più disoccupati) vediamo che esso si attesta in media intorno al 26-27%. Questo alto tasso di disoccupazione giovanile, se paragonato alla media europea, è considerato un grave problema e rappresenta appunto il fattore strutturale che caratterizza il mercato del lavoro dei giovani italiano. Infatti già nel 2006 l'Italia aveva il più alto tasso di disoccupazione giovanile in assoluto e anche il più alto rapporto rispetto al tasso di disoccupazione degli

adulti dell'Europa. La crisi non ha modificato sostanzialmente la situazione, semplicemente sono aumentate le distanze relative e il nostro paese si è fatto raggiungere da altri paesi quali la Spagna, il Portogallo e la Grecia.

Vi sono vari ed

evidenti motivi per cui un alto tasso di disoccupazione giovanile non sia accettabile. In un processo di transizione scuola-lavoro che funziona, lo stato di disoccupazione, anche se frequente, dovrebbe essere di breve periodo e finire in pochi anni. Un alto tasso di disoccupazione invece nasconde il fatto che questi periodi sono lunghi e si protraggono per molto tempo. La disoccupazione in questo caso comporta perdita di capitale umano: il giovane non fa esperienze lavorative anzi si perdono quelle acquisite in precedenza. La disoccupazione di lungo periodo ha un effetto cicatrice, ovvero aumenta la probabilità di essere disoccupati anche in età adulta. Spinge i giovani ad accettare lavori temporanei di bassa qualità, ancor più precari e a bassi salari, ad accettare lavori che non corrispondono al titolo di studio ottenuto o con qualifiche richieste inferiori, o semplicemente diverse da quelle acquisite.

Perché dunque

in Italia il mercato del lavoro giovanile funziona male mentre in altri paesi d'Europa no? Il dibattito tra gli esperti ha individuato tre fattori strutturali:

-

Il primo riguarda il sistema troppo rigido di regole che regolamentano i rapporti di lavoro. Senza una adeguata flessibilità in entrata ed in uscita il giovane non ha la possibilità di completare quel bagaglio di esperienze lavorative che gli permette di incrementare il suo capitale umano.

- Il secondo è stato individuato nel sistema scolastico ed universitario poco aperto alle esperienze lavorative e in un'organizzazione della formazione professionale largamente fallimentare.

-

Infine, la scarsa diffusione dei programmi di politiche attive per l'occupazione (ALMP) e un sistema di servizi all'impiego (SPI) che, anche se oggetto di una abbondante regolamentazione legislativa soprattutto a livello regionale, rimangono largamente inefficienti e dotate di risorse scarse. Il disegno di legge del Jobs Act è l'ennesima ultima riforma che tenda di rimettere ordine ai rimedi che negli ultimi decenni sono stati pensati per risolvere il problema del mal funzionamento del mercato del lavoro giovanile.

Il più noto e antico riguarda la flessibilità contrattuale. A partire dalla metà degli anni '90 si parte dal contratto interinale e, passando per le 40 e più forme contrattuali atipiche previste dalla riforma Biagi, si arriva al contratto a tutele crescenti di oggi. Sul problema dell'alternanza scuola-lavoro, accanto all'introduzione degli stage e tirocini negli ordinamenti didattici prevista dall'ultima riforma universitaria, la scelta principale è stata quella di puntare alla riforma del contratto di apprendistato (d.lg. 276/03). Infine il Jobs Act fornisce gli strumenti per dare maggiore impulso al programma Garanzia Giovani, finanziato dall'Unione Europea e partito quest'anno, che prevede la presa in carico di giovani alla ricerca di lavoro con azioni di orientamento e di sostegno personalizzati.

La legge delega è di pochi giorni e già oggetto di un ampio dibattito.

Ci si domanda se il contratto a tutele crescenti dia o meno maggiore sicurezza contrattuale ai giovani; se non sia il caso di affiancare al contratto di apprendistato una riforma del sistema di istruzione e della formazione di tipo duale che ha un notevole successo nei paesi in lingua tedesca e nei paesi del Nord dell'Europa. Si discute intensamente sulla necessità di procedere ad un profondo ripensamento dei servizi per l'impiego e ad una riorganizzazione degli assetti organizzativi delle Agenzie per l'Impiego per far fronte adeguatamente alle nuove tipologie di servizi che devono essere offerti nell'ambito della Garanzia Giovani. Per esempio su come la riorganizzazione delle SPI debba essere accompagnata dalla riforma del titolo V della costituzione, se l'Agenzia

Nazionale di nuova istituzione sia o meno in conflitto con le attribuzioni delle Agenzie regionali o sulla natura pubblica o privata dei servizi all'impiego.

Gli economisti, i giuristi, gli esperti in organizzazione, insomma, stanno affilando le armi per discutere i pregi e i difetti di quest'ultima riforma, tutti nella convinzione che la disoccupazione sia dovuta alle eccessive rigidità che impediscono una veloce transizione dalla scuola al lavoro. Pochi, tuttavia, sottolineano che la disoccupazione giovanile nel nostro paese può essere spiegata in un modo del tutto differente. Cercherò di farlo in un successivo articolo.

Giovani delle regioni del Nord- 2006

Uomini e Donne

\*Fonte: ISFOL PLUSFonte: ISFOL PLUS