

OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE IN ITALIA E IN EUROPA

Il 2010 è trascorso ma gli obiettivi definiti con la Strategia europea per l'occupazione (SEO) nel 1997 e sanciti dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000 non sono stati raggiunti. La nuova Strategia "Europa 2020" rilancia la sfida alla disoccupazione strutturale, attraverso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'Isfol, impegnato nel monitorare il mercato del lavoro italiano rispetto alle linee guida comunitarie, ha effettuato un ampio bilancio della SEO e propone un'analisi comparata degli andamenti dell'occupazione e della disoccupazione, sviscerando i punti di forza e le criticità del principale modello di intervento comunitario degli ultimi 15 anni.

LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE

Varata nel 1997, la Strategia europea per l'occupazione (SEO) faceva seguito al Trattato di Amsterdam, dove per la prima volta un intero capitolo era dedicato alle politiche del lavoro, veniva introdotto il voto a maggioranza, per superare il potere di veto sulle materie del lavoro, e si istituiva il Comitato occupazione. Nel 2000, sulla base di questa piattaforma, quanto già precedentemente sperimentato con i "parametri di Maastricht" per le politiche monetarie e fiscali veniva strutturato sulle politiche per l'occupazione, attraverso gli "obiettivi di Lisbona". I traguardi fissati dovevano essere raggiunti da tutti gli Stati membri entro il 2010: un'occupazione totale del 70%, femminile del 60% e della popolazione anziana del 50%.

Questi obiettivi non sono stati raggiunti. Alla fine del 2008, al termine di un quadriennio di crescita continua e sostenuta, appena otto Paesi europei avevano un tasso di occupazione prossimo al 70%. Tra le principali cause vi è l'insufficiente crescita economica nel decennio. Rispetto ad un valore medio del Pil ipotizzato al 3%, tra il 2000 ed il 2009 il Prodotto interno lordo dell'Europa a 15 è cresciuto ad una media del 1,4%, inferiore anche al dato dell'economia statunitense, che è cresciuta a ritmi prossimi al 2% annuo.

La ripartizione delle politiche economiche su tre livelli distinti di *governance*, con la politica monetaria affidata alla Banca centrale europea, la finanza pubblica ancora nella sovranità degli Stati membri e le politiche attive e passive del lavoro in gran parte di competenza delle politiche regionali e locali, rappresenta un fattore di estrema debolezza competitiva per l'eurozona e per l'Italia al suo interno. Nell'attuale fase congiunturale, la sfida alla disoccupazione strutturale, eredità della SEO ora raccolta da "Europa 2020", trova un ulteriore limite nel livello che il debito pubblico ha raggiunto negli Stati membri durante la crisi.

Massimiliano Deidda (a cura di), *Lisbona 2000-2010: rapporto di monitoraggio Isfol sulla Strategia europea per l'occupazione*, Isfol, Roma, 2011 (I libri del Fondo sociale europeo, 151).

Il volume è disponibile in:

<http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?web=isfl&ids=18105>

Il volume propone un'analisi comparata dei contesti italiano ed europeo rispetto alle linee d'intervento della SEO e agli obiettivi della Strategia di Lisbona. Affronta l'evoluzione e il profilo dell'occupazione, della disoccupazione, dell'inclusione sociale e il ruolo dell'istruzione e della formazione. Il monitoraggio della SEO viene svolto alla luce delle diverse caratteristiche degli Stati membri, cercando di mettere in luce i differenti margini di applicazione del paradigma comunitario.



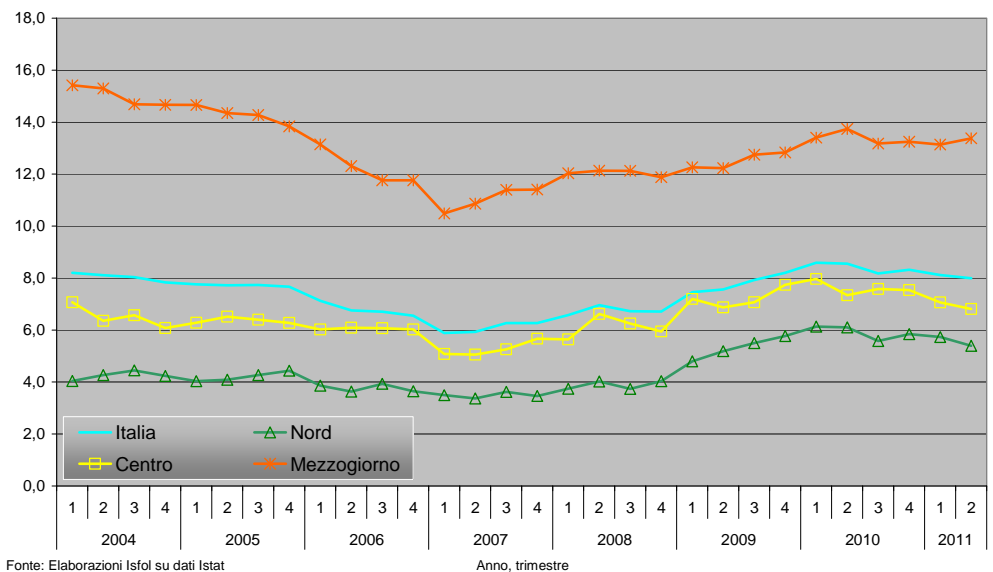
IL CONTESTO ETEROGENEO DEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

Alcuni limiti del modello di intervento definito con la SEO sono già emersi in Italia prima del deflagrare della crisi, soprattutto in termini di dualismo territoriale e di genere. Nel primo anno di crisi, nel 2009, il tasso di disoccupazione medio in Italia, è stato pari al 7,8%. Inferiore alla media dell'Unione (8,9%) e dell'eurozona (9,4%) e, certamente, molto lontano dalla dimensione acuta assunta dal fenomeno in Spagna (18,0%), ma capace di ingenerare forti preoccupazioni in relazione al dualismo territoriale della nostra economia e a segmenti specifici della forza di lavoro.

Il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è stato pari al 12,5%, quello femminile al 15,3%, ma il tasso di disoccupazione delle giovani meridionali tra i 15 e i 24 anni ha raggiunto il 40,9%, contro il corrispettivo valore medio nazionale del 28,7%.

In un'analisi di lungo periodo, il livello della disoccupazione nel Mezzogiorno d'Italia ha assunto, nel corso del decennio, valori fino a 4 volte più elevati rispetto alle regioni del Nord, a testimonianza del carattere strutturale delle cause della disoccupazione nel Mezzogiorno.

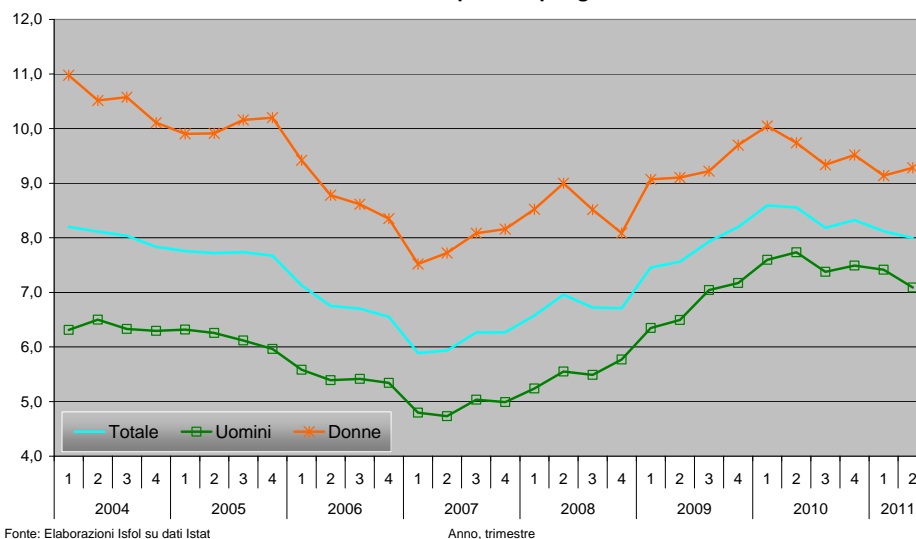
Tasso di disoccupazione per area geografica



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat

Anno, trimestre

Tasso di disoccupazione per genere



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat

Anno, trimestre

La disoccupazione risulta sensibilmente differenziata anche secondo il genere: la componente femminile assume valori strutturalmente superiori rispetto a quella maschile. La crisi economico-finanziaria ha agito inoltre sui livelli occupazionali registrando un impatto più critico sulle fasce più giovani. Se la disoccupazione misurata sulla popolazione totale non ha toccato i livelli a due cifre della prima metà degli anni novanta, la componente giovanile presenta elementi di criticità decisamente maggiori,

soprattutto riguardo la disoccupazione di lunga durata, primo indicatore del rischio di disoccupazione strutturale.

Il nostro Paese presenta quindi un contesto strutturale spiccatamente eterogeneo, rispetto all'età, al territorio e alla condizione occupazionale delle donne, fino a mostrare livelli allarmanti per le giovani donne del Mezzogiorno, che raggiungono nel secondo trimestre del 2011 un valore del 44 %.

In un simile scenario i "parametri di Lisbona" mal si prestano a cogliere differenze così marcate e a comprendere gli effetti di misure necessarie a tamponare una disoccupazione bassa e frizionale, come quella delle regioni del Nord, rispetto a quelle necessarie per combattere il fenomeno nel Mezzogiorno. Gli indicatori previsti dalla SEO disegnano un profilo delle regioni del Nord sostanzialmente in linea o migliore rispetto alla media comunitaria e confermano i gravi ritardi e il sottoutilizzo delle risorse nel Mezzogiorno d'Italia. In tal modo i dati medi nazionali se utilizzati nel raffronto con i *benchmark* comunitari non riflettono la reale complessità dei fenomeni nel nostro Paese.

La SEO ha chiesto molti sacrifici al lavoro, in termini di flessibilità e adattabilità; la crisi in atto ne richiede ulteriori. Come saranno accolti dipenderà dal beneficio atteso in termini di crescita e occupazione in Europa, e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Se consideriamo i lavoratori "in work at risk of

poverty” come indicatore del disagio derivante dal deterioramento delle condizioni economiche e di lavoro, riscontriamo che la percentuale di coloro che, nel 2008 prima della crisi, pur lavorando, risultavano a rischio di povertà era del 5,6% tra i lavoratori con contratto a tempo indeterminato e del 15,7% tra quelli con contratto a termine; un anno dopo, nel 2009, le percentuali salivano rispettivamente al 6,8% e 17,7%.

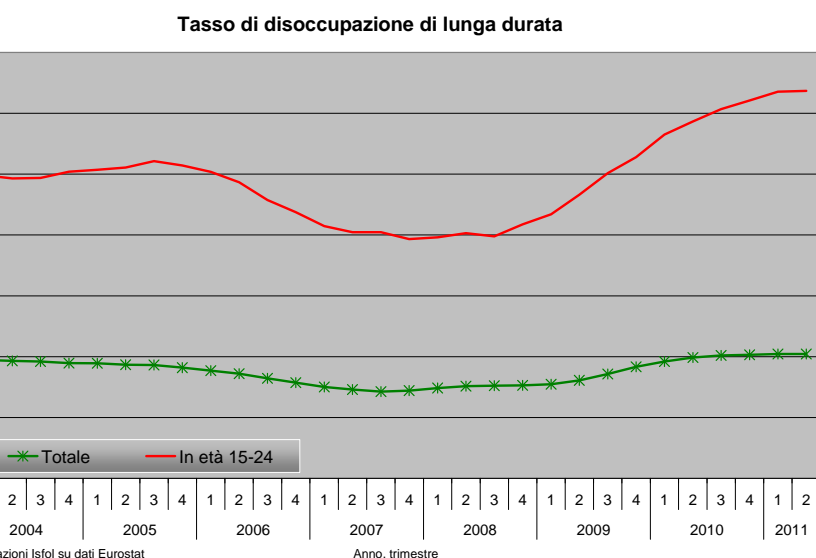
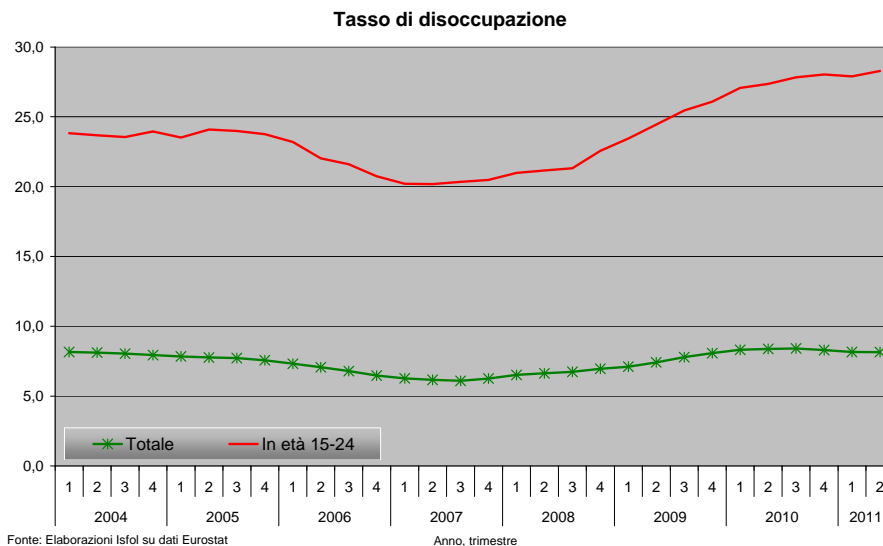
La SEO in Italia

Nell’ultimo decennio si è avuta un’intensa attività di riforma dei mercati del lavoro che, in Spagna, fin dal 1984, ha condotto alla più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato d’Europa; in Germania a nuove regole e istituzioni introdotte con le leggi Hartz; in Italia alla fine del monopolio pubblico dell’intermediazione (il collocamento), a forme diverse di regolamentazione dei contratti a termine, per il lavoro dipendente e autonomo, e a una maggiore integrazione tra formazione e lavoro.

In questi anni la SEO ha creato occupazione. In Italia, nel complesso, l’occupazione è cresciuta progressivamente, a partire dal 1996, raggiungendo nel 2008 il massimo storico di 23,4 milioni di occupati, con un tasso di occupazione pari al 58,7%. Ma è cresciuta, al

contempo, la segmentazione nel mercato del lavoro, che è un indicatore del malfunzionamento del mercato e preoccupa soprattutto in un momento di crisi perché alcuni segmenti, le donne, i giovani, i lavoratori senior e quelli con contratti di lavoro precario, risultano più esposti di altri alla perdita di diritti, benefici economici, o del posto di lavoro tout-court.

Il principale contributo della SEO alla riduzione del rischio specifico per le categorie più vulnerabili nel mercato del lavoro deriva dalla spinta ad elaborare un modello compiuto di intervento pubblico in economia, per il lavoro e per specifiche categorie di lavoratori. I limiti derivano, in alcuni Stati membri, come l’Italia, dal



costo di queste misure, considerato eccessivo per le finanze pubbliche, soggette a restrizioni dal “Patto di stabilità economica e finanziaria”. In particolare, il ruolo dei Servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro in Italia, è risultato molto ridimensionato rispetto alle aspettative e alle necessità.

Così, il mancato sviluppo dei servizi di cura per l’infanzia sotto i tre anni di età, che continua a rappresentare un vincolo molto forte rispetto ad un’equa ripartizione dei carichi familiari: per liberare la forza lavoro femminile e garantire reddito, continuità e prospettive di carriera adeguate ai titoli di studio. Il Consiglio europeo di Barcellona nel

2002 aveva sollecitato gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione femminile al mondo del lavoro fornendo, entro il 2010, un’assistenza all’infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra 3 anni e l’età scolare e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni. Questi obiettivi sono divenuti parte integrante della Strategia europea per l’occupazione e dell’Agenda di Lisbona. Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda l’offerta di servizi per i bambini fino ai 3 anni, pochi paesi hanno raggiunto l’obiettivo prefissato, malgrado i progressi compiuti anche in Italia.

Istruzione, formazione e lavoro

L'investimento in istruzione, in particolare, finalizzato alla riduzione dell'abbandono scolastico e all'innalzamento dei titoli di studio, non ha avuto un rendimento adeguato nel mercato del lavoro italiano. I dati concorrono, tuttavia, a confermare che studiare conviene. I lavoratori con i titoli di studio elevati hanno una maggiore probabilità di trovare un'occupazione rispetto a quelli con titoli di studio più bassi. Hanno, inoltre, un rischio di disoccupazione più basso rispetto ai lavoratori in possesso di titoli di studio di livello inferiore.

Nonostante ciò, i risultati nel mercato del lavoro confermano che in Italia il titolo universitario rappresenta meno che in altri Paesi una garanzia di riduzione del rischio di disoccupazione. La quota di persone di 25-64 anni che in Italia raggiungono un diploma di istruzione secondaria è di circa 18 punti percentuali inferiore alla media EU-25 (54,3% in Italia e 71,2% nell'EU-25). Lo scarto rimane significativo per la popolazione con titoli universitari (14,5% in Italia, 25,7% media EU-25) e si amplia ulteriormente per la fascia 25-34 anni (20,2% in Italia, 32,9% media EU-25), con un peggioramento della situazione negli ultimi anni. Il tasso di disoccupazione delle persone con titolo terziario è del 5,1%, mentre quello delle persone che hanno conseguito il diploma è del 5,6%, e nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente al 4,5% e al 7,3%. In Italia il tasso di occupazione delle persone con titolo universitario è del 79,2% mentre quello delle persone che hanno conseguito il diploma è del 73,1%, e nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente all'84,4% e al 74,0%.

Inoltre, i posti di lavoro altamente qualificati rappresentano in Italia il 19% del totale, contro una media EU-25 del 25% e, di questi, solo il 54% sono ricoperti da persone con istruzione terziaria (nella media EU-25 la quota è pari al 69,5%). Tra le circostanze che motivano il dato si evidenziano i limiti di un sistema produttivo costituito per circa il 95% da imprese così piccole da non potersi permettere il lusso di assumere un laureato o di pagarlo in misura adeguata alle competenze di cui è in possesso. Nel 2008, prima della crisi, su un totale di poco più di 4,5 milioni di imprese nell'industria e nei servizi che occupavano circa 17,9 milioni di addetti, le imprese con meno di 10 addetti rappresentavano il 95% del totale (4,3 milioni) e occupavano il 46% degli addetti. Il 21% degli addetti (quasi 3,8 milioni) lavorava nelle piccole imprese (da 10 a 49 addetti) e il 12,5% (oltre 2,2 milioni) in quelle di media dimensione (da 50 a 249 addetti). Soltanto 3.735 imprese (0,08%) impiegavano 250 addetti e più, assorbendo, tuttavia, il 20% dell'occupazione complessiva (circa 3,6 milioni di addetti).

Per evitare che il rischio della disoccupazione strutturale si riaffacci appare necessario il rilancio di una crescita sostenuta, basata sull'investimento in innovazione e ricerca, come stabilito in Europa 2020. Ma questa fase di cambiamento, che potrà durare alcuni anni, rischia di lasciare a casa molti lavoratori e lavoratrici. Occorrerà dare loro un sostegno, sia nella ricerca di un nuovo lavoro, attraverso Servizi per l'impiego efficienti e politiche attive del lavoro, sia economico per mantenere condizioni dignitose di vita. Occorrerà distribuire equamente sia i costi sia i benefici del cambiamento: tra capitale e lavoro, tra generazioni, tra occupati e disoccupati, tra aree ricche e aree sottoutilizzate del paese, tra Stati membri in avanzo e in disavanzo commerciale.

Roma, ottobre 2011



L'Isfol è un Ente pubblico di ricerca, che opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali. Svolge attività di studio, consulenza ed assistenza tecnica, ponendosi a supporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, così come delle altre istituzioni pubbliche che intervengono nei suoi ambiti di attività. L'Istituto fa parte del Sistema Statistico Nazionale, svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica per le azioni del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme, Programma settoriale Leonardo da Vinci.

Commissario straordinario
Sergio Trevisanato

Direttore generale
Aviana Bulgarelli

Corso d'Italia, 33 - 00198 Roma - Tel +39.06854471 - www.isfol.it