

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	3	Martelli Giovanna (PD)	13
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA OCCUPAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE		Martini Alberto, <i>Professore associato di Statistica economica presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Pie- monte orientale, direttore dell'associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche</i>	6, 15
Audizione di esperti della materia:		Miccoli Marco (PD)	13
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	3, 12, 14, 16	Piccolo Giorgio (PD)	12
Albanella Luisella (PD)	13	Sestito Paolo, <i>Dirigente della Banca d'Italia, esperto di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro</i>	3, 14
Cicciomessere Roberto, <i>Ricercatore a con- tratto, esperto di valutazione dei centri per l'impiego</i>	8, 15	Tinagli Irene (SCpI)	12
		ALLEGATO: Documentazione presentata da- gli esperti	17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CESARE DAMIANO

La seduta comincia alle 14,35.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, l'audizione di esperti della materia.

Sono presenti Roberto CiccioMessere, ricercatore a contratto, esperto di valutazione dei centri per l'impiego, Alberto Martini, Professore associato di Statistica economica presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Piemonte orientale, direttore dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche, Paolo Sestito, Dirigente della Banca d'Italia, esperto di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro.

Avverto che è a disposizione della Commissione una documentazione di cui au-

torizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti, ricordando come questi interventi siano particolarmente importanti anche perché oggi comincia la discussione sul pacchetto lavoro annunciato dal Governo.

Poiché dovremo concludere l'audizione entro le 16.00, raccomando a tutti di contenere i propri interventi. Do quindi la parola al dottor Paolo Sestito, Dirigente della Banca d'Italia, esperto di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro.

PAOLO SESTITO, *Dirigente della Banca d'Italia, esperto di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro.* Ho preparato un breve documento, che scorrerò velocemente, in cui è contenuta la documentazione fattuale sull'andamento della crisi occupazionale e alle ripercussioni, in particolare per i giovani.

Si ricorda la forte intensità della caduta dell'occupazione giovanile sia nel Mezzogiorno che nel centro nord, anche se ovviamente in tema di livello rimangono noti i differenziali tra le due aree. Questa caduta dell'occupazione si è accompagnata a un forte aumento della disoccupazione, con qualche particolarità, nel senso che nell'ultimo biennio la disoccupazione è aumentata (se mi si passa il termine) più di quanto non sia implicito nel calo dell'occupazione medesima.

Vi sono anche evidenze sul fatto che, al di là del dato occupazionale, questo ha un impatto anche sui livelli delle retribuzioni, in particolare dei nuovi entranti, e che parte di questo impatto potrebbe avere natura permanente.

Alcuni grafici comparano la situazione dell'Italia a quella degli altri Paesi. In sintesi estrema, si vede come in tutti i

Paesi la situazione occupazionale dei giovani, anche in termini relativi, si sia deteriorata. Questo non è strano, perché in una situazione di crisi diminuiscono i flussi di ingresso nel nuovo impiego che per definizione riguardano i giovani, e molte delle cessazioni dell'impiego riguardano il mancato rinnovo di impieghi a termine, dove è concentrata l'occupazione giovanile.

Per quanto riguarda le tendenze di più lungo periodo, nella documentazione tabellare grafica si ricorda come il deterioramento dei tassi di occupazione nel quinquennio in termini occupazionali abbia fatto venir meno i guadagni occupazionali del precedente periodo.

In termini retributivi, però, la condizione dei giovani nel mercato del lavoro presentava anche prima una tendenza al deterioramento sia in termini di deterioramento della situazione relativa, sia, più in generale, perché in un Paese e in un'epoca in cui la produttività non cresce ovviamente i salari e anche i salari all'ingresso risentono immediatamente di queste tendenze.

In questa mia breve memoria ho inserito alcune considerazioni su varie tematiche, che riassumerei in brevi *flash*. Primo punto: la situazione occupazionale dei giovani non si può migliorare se non si migliora la situazione complessiva del mercato del lavoro e dell'economia, nel senso che a lungo andare è difficile immaginare un miglioramento della condizione occupazionale dei giovani che non passi e non si sostanzi per un miglioramento delle condizioni di crescita dell'economia.

Questo è vero per qualsiasi gruppo demografico, ma è particolarmente vero per i giovani, le cui condizioni nel mercato del lavoro dipendono strettamente da condizioni di crescita economica. Si tratta di favorire l'ingresso, che per definizione è legato a condizioni di crescita economica.

Tra le tante considerazioni sulle prospettive della decrescita economica del nostro paese, due riguardano in particolare i giovani: il livello qualitativo, oltre che quantitativo, di istruzione, quindi l'investimento in capitale umano, e il funzionamento con-

correnziale dei mercati dei prodotti, dei servizi e delle professioni, che riguarda in particolare i più giovani, perché si tratta di garantire condizioni di accesso.

Si discute brevemente della questione degli incentivi a favore dell'occupazione giovanile. Segnalo e ricordo che incentivi a favore dell'occupazione di particolari categorie sono già ampiamente presenti nel sistema economico italiano. L'Italia spende in media poco meno di mezzo punto percentuale di PIL in sgravi contributivi e di altro tipo e vantaggi connessi con incrementi occupazionali. Questi sgravi sono concentrati per poco più di mezzo milione di soggetti nella grande famiglia dell'apprendistato, considerando anche gli sgravi per le successive trasformazioni da apprendistato in rapporti a tempo indeterminato.

L'efficacia di questi strumenti rappresenta un quesito estremamente complesso. È opportuno ricordare che il condizionamento di questi sgravi, di questi vantaggi economici a un evento quale un'assunzione o un incremento dei livelli occupazionali a livello aziendale non è di per sé garanzia che questi fondi siano integralmente utilizzati a tale scopo, perché anche in un mercato del lavoro fiacco come quello attuale si rileva sempre un flusso di assunzioni.

Ricordo brevemente delle stime recenti formulate dall'Ente Veneto Lavoro con riferimento a uno sgravio definito dalla legge n. 214 del dicembre 2011, che stima come l'incentivo in questione sia stato o sia efficace nel garantire un aumento anche molto consistente del flusso di assunzioni della specie. In realtà, sono anche stabilizzazioni, non solo assunzioni a tempo indeterminato, per particolari categorie di lavoratori, ma questo aumento anche consistente del flusso di assunzioni significa che in circa due terzi dei casi l'intervento è venuto a premiare eventi che si sarebbero comunque realizzati, indipendentemente dall'incentivo stesso.

Questo viene tecnicamente definito «effetto peso morto» ed è ovviamente una situazione endemica da tenere in conto nel momento in cui si discute di incentivi. Gli incentivi possono quindi essere efficaci,

ma attenzione a non sottovalutarne i potenziali costi. Vi è quindi necessità di definire sistemi di incentivi che abbiano una loro *ratio* intrinseca, una loro trasparenza e un funzionamento sufficientemente efficace.

Ricordo infine come nel sistema italiano questi sgravi e incentivi che avvengono sostanzialmente con sovvenzioni attribuite in capo all'impresa siano molto diffusi e utilizzati, mentre sono poco utilizzati sgravi che specularmente intervengano a sovvenzionare fiscalmente il lavoratore che accetti condizioni lavorative e salariali non particolarmente elevate. Si tratta di sistemi di imposta negativa molto utilizzati in altri in Paesi, con il duplice scopo di incentivare l'offerta di lavoro e l'occupazione, e di ridurre i livelli di povertà familiare.

Nella memoria ricordo quel poco che già si sa riguardo agli effetti della legge n. 92 del 2012 sulla contrattualistica, quindi sulla regolamentazione dei rapporti di lavoro. Le poche cose che si fanno sono spesso riferite al Veneto, perché in questa regione è stato fatto un monitoraggio che seguiva non solo l'andamento complessivo del singolo strumento contrattuale, ma anche i passaggi dei singoli lavoratori da uno strumento contrattuale all'altro.

In termini molto sintetici e schematici, si sa che per quanto riguarda il lavoro intermittente vi è stato un forte passaggio dal lavoro intermittente, lavoro a chiamata, a rapporti di lavoro ordinari, in particolare a tempo determinato ma in minore misura anche a tempo indeterminato. Qualcosa di simile è avvenuto per le associazioni in partecipazione, e con minore precisione si sa anche che parte della riduzione del ricorso alle collaborazioni a progetto è collegata a passaggi di questo tipo.

Le evidenze diventano meno precise per quanto riguarda una questione molto dibattuta, relativa al combinato disposto, in tema di contratti a tempo determinato, con il regime della causalità nel caso del primo rapporto e con il prolungamento del periodo di sospensione fra primi e

secondi rapporti in capo alla stessa impresa, allo stesso datore di lavoro e allo stesso lavoratore.

Si sa che sono aumentati i primi avviamenti a tempo determinato, e non solo in virtù dei fenomeni prima ricordati, cioè di passaggi da forme contrattuali che la legge ha tentato di ridurre a contratti a tempo determinato, ma anche più complessivamente considerato. Si sa che la distribuzione per durata dei rapporti di lavoro a termine non è cambiata in maniera significativa, e che si sono ridotti i secondi avviamenti in collegamento con il regime di sospensione.

Una valutazione più complessiva dovrebbe considerare, come però al momento non è stato realizzato da nessun analista e in nessuna situazione specifica, la condizione globale del lavoratore a seguito di un eventuale primo rapporto di lavoro a termine. Questo non è noto, ma sappiamo che evidentemente il regime della sospensione non è facilmente azionabile ove si voglia « stringere » o « allargare » il grado di restrizione in capo alla utilizzabilità ripetuta dei contratti a termine.

Poche informazioni sono anche riportate per quanto riguarda il rapporto di apprendistato. Oltre ad alcune informazioni estremamente schematiche, che evidenziano una scarsa capacità di orientamento del sistema educativo e formativo nel suo complesso, con riferimento al successivo passaggio al mondo del lavoro, in realtà vi è una scarsa capacità di orientamento anche all'interno dello stesso sistema educativo e formativo, ad esempio nel passaggio dal segmento scolastico a quello universitario.

Con riferimento al rapporto di apprendistato, nella memoria brevemente ricordo come stia proseguendo la flessione del ricorso all'apprendistato e come questo in parte possa dipendere dal timore da parte delle imprese di ostacoli burocratici che la regolamentazione regionale possa comportare.

Si considera brevemente anche come quello che in Italia viene definito sistema di apprendistato sia qualcosa di molto diverso dall'apprendistato tedesco, che è

segmento importante del sistema di istruzione e formazione di quel Paese, non è un sistema universale, ma è un pezzo del sistema scolastico e universitario, che presuppone una forte interazione tra imprese e centri formativi.

Questo è un processo per molti versi auspicabile, sulla base della stessa esperienza della Germania, ma non è facilmente costruibile, ed è cosa diversa da un sistema universale di ingresso nel mercato del lavoro, quale invece più volte è stato individuato come obiettivo dell'apprendistato nel sistema italiano.

Nell'ultimo capoverso di questa breve memoria ricordo brevemente quale sia la situazione in termini comparativi delle politiche del lavoro in Italia e negli altri Paesi europei. L'Italia è un Paese che spende relativamente poco per politiche del lavoro, in quanto prima della crisi spendeva circa i due terzi della media europea.

Questi importi sono cresciuti, in particolare per quanto concerne le politiche passive di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ma permane comunque un divario tra l'Italia e gli altri Paesi europei. In Italia è specificamente molto contenuta la spesa in servizi per l'impiego. Questo è un dato importante perché i servizi per l'impiego tradizionalmente in Italia sono rimasti sottosviluppati perché non hanno assolto a una grande funzione di gestione, controllo e monitoraggio nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali.

Il nostro era un sistema in cui gli ammortizzatori sociali intervenivano prevalentemente in costanza di rapporto di lavoro, e non vi era quindi un grosso impegno da parte dei servizi per l'impiego. Se la strada intrapresa dal legislatore con la legge n. 92 del 2012 è quella di un potenziamento del pilastro universale degli ammortizzatori sociali con l'introduzione dell'ASPI, i servizi per l'impiego presumibilmente avranno da svolgere un ruolo particolarmente importante nella gestione, nel controllo, nella definizione di politiche di attivazione nei confronti dei beneficiari di questi ammortizzatori sociali.

Questo potrà richiedere anche una rivisitazione dell'architettura istituzionale,

perché questa è una funzione precipuamente nazionale, quindi potrà essere necessario ridefinire gli assetti istituzionali del sistema per tener conto della necessità di gestione di una politica nazionale, quindi anche di una garanzia di servizi omogenei sul territorio nazionale, nel contempo mantenendo l'inevitabile specificità regionale delle politiche per l'impiego.

Se si considera la dimensione, la rilevanza, la non facilità di garantire questa transizione verso un maggior ruolo dei servizi per l'impiego, pure atteso che i servizi per l'impiego non necessariamente debbano basarsi esclusivamente su un soggetto pubblico, perché vi possono essere forme di integrazione tra un gestore pubblico che mantenga il ruolo di gestore di un certo sistema e il ruolo di *provider* privati ormai diffusi anche nel nostro Paese, è evidente che la dimensione dello sforzo necessario a garantire questa importante innovazione istituzionale nel nostro Paese rende difficilmente utilizzabili i servizi pubblici per l'impiego come *pivot* della cosiddetta *Youth Guarantee*, della quale si discute in questi giorni in Italia.

Mi fermerei qui con questa rapida carrellata, rimandando al documento che ho lasciato agli atti della Commissione, ma rimanendo ovviamente a disposizione per qualsiasi chiarimento.

ALBERTO MARTINI, *Professore associato di Statistica economica presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Piemonte orientale, direttore dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche*. Buongiorno a tutti, vi ringrazio per questo invito. Ieri ho notato che la mia affiliazione era molto meno nobile di quella dei colleghi, che sono rispettivamente della Banca d'Italia e di Italia Lavoro.

A parte che Italia Lavoro sta diventando un ossimoro, io non avevo « Italia », allora mi qualifico come arrivato con il treno Italo, così ho anch'io la definizione « Italo » nel titolo (lo consiglio a chi viene da Torino).

Gli incentivi alle imprese di cui stiamo parlando appartengono a una tipologia di

interventi molto più vasta, una famiglia di interventi, in cui rientrano cose come il *bonus* bebé, le borse di studio universitarie, la rottamazione, gli incentivi alla ristrutturazione e l'emersione del sommerso, gli incentivi alle imprese di vario tipo, per fare progetti di investimento in capitale fisico e, *last but not least*, per stabilizzare i precari o assumere disoccupati.

Il problema comune a tutti gli incentivi è la difficoltà di distinguere tra coloro che la cosa incentivata l'avrebbero fatta comunque, e quindi ricevono un premio per aver fatto una cosa buona e giusta, e quelli che effettivamente sono spronati a fare la cosa buona e giusta dall'aver ricevuto l'incentivo. Quindi, il grande dilemma è premiati o spronati.

Tecnicamente si parla di addizionalità o del suo contrario, che in inglese si dice *dead weight*, in italiano si può dire con una traduzione curiosa « peso morto », ma a casa mia si chiamano soldi sprecati. Non è un'immagine in bianco e nero, non è che i soldi sono o tutti sprecati o tutti ben usati: dipende dalla situazione, quindi puoi avere un'addizionalità del 100 per cento e la cosa giusta costa quanto un incentivo, o puoi avere situazioni estreme, dove il 10-20 per cento è addizionale, quindi ottenere quella cosa buona e giusta costa 4-5 volte l'incentivo disegnato dal legislatore.

Non si può ignorare una cosa del genere, ma c'è chi la vede diversamente, come dimostra la citazione di un personaggio importante al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che sostiene: « chi istituisce questo tipo di strumenti è per lo più consapevole che una parte relevantissima della spesa sia peso morto, e tuttavia anche questa componente, abbassando selettivamente il costo del lavoro, abbia una sua funzione economica, di premio rispetto a taluni comportamenti giudicati virtuosi ».

Ma il contribuente è d'accordo con il fatto che una parte relevantissima della spesa sia a peso morto? Prendete il caso della rottamazione: se si provasse che gli incentivi alla rottamazione non provocano alcuna vendita addizionale di automobili,

ci chiederemmo perché sovvenzionare quelli che avrebbero cambiato lo stesso l'automobile.

Non si può quindi in generale accettare il ragionamento secondo cui la spesa a peso morto va quasi bene come la spesa efficace. Bisogna però misurarla, ed è difficile da misurare. Vi propongo un metodo innovativo per l'Italia per misurare questa cosa.

In Piemonte, ci abbiamo provato nel 2007, era tutto un altro *milieu* economico. Un assessore tutto « falce e martello » ha proposto questi incentivi per la stabilizzazione dei precari. Noi abbiamo dimostrato che l'addizionalità era al massimo del 10 per cento, quindi stabilizzare un precario costava realmente 50.000 euro rispetto ai 5.000 stanziati dall'assessore.

Il decreto Salva Italia prevedeva questi 12.000 euro, Veneto Lavoro calcola che l'addizionalità è tale per cui ogni stabilizzato costa 40.000 euro.

Questi risultati, però, sono poco affidabili, sono molto soggetti a interpretazione da assunti non testabili. In qualche caso si può applicare un metodo molto più semplice e credibile: sorteggiare. Questa è una parola che in Italia suscita orrore. Talvolta quando dico « randomizzare » ottengo reazioni simili a quelle che provocherei dicendo « sodomizzare », ma non si capisce il motivo di questa avversione.

Il metodo che io vi propongo consiste nel sorteggiare quelli a cui viene dato l'incentivo, e bisogna fare in questo modo: si smette con la pratica tutta italiana del *click day*, dove tutti cliccano dalle 9.00 del mattino e chi primo arriva prende il sussidio, perché questa pratica va contro le esigenze della valutazione. Si fa un *click month* e si lasciano cliccare per tutto il mese, ovviamente le domande saranno largamente superiori agli incentivi disponibili. Nel caso del decreto Salva Italia erano 44.000 domande contro 24.000 incentivi disponibili.

A quel punto, si sorteggiano le persone a cui viene assegnato, che sono intitolate ad essere assunte con un sussidio. Si sorteggiano, non c'è niente di terribile: in caso di razione, il sorteggio è legalmente,

giuridicamente, moralmente accettabile come forma di allocazione delle risorse scarse. Si creano quindi due gruppi identici nella loro composizione: uno ha titolo ad essere assunto con sussidio, uno no.

La percentuale di incentivati che verranno assunti nel primo gruppo sarà inferiore al 100 per cento, perché qualcuno cambierà idea. Se si fermasse all'80, tutti direbbero che l'efficacia è dell'80 per cento.

Vediamo però cosa succede nell'altro gruppo sorteggiato a non ricevere il sussidio. È altamente probabile o comunque possibile che una larga percentuale di quel gruppo assuma comunque la persona che ha avuto la sfortuna di non essere sorteggiata, quindi la differenza fra quelle due percentuali non è la percentuale di incentivi assegnati, ma è la percentuale di incentivi assegnati meno la percentuale di incentivi non assegnati che hanno dato comunque luogo a un'assunzione.

Le alternative al sorteggio correntemente praticate sono due grandi alzate d'ingegno giuridiche. Una è l'ordine di arrivo delle domande, che però è un sorteggio fatto male, fatto con criteri farnocchiosi. Il fatto che la segretaria del capo fosse più veloce a presentare la domanda e l'Ufficio del personale fosse più efficiente non mi dice nulla sull'individuo, quindi è come se lo assegnassi casualmente, però chiudendo le iscrizioni fatte dopo, quando sono esaurite le risorse, non ho il gruppo di controllo neanche in quel caso, non posso neanche sfruttare l'ordine di arrivo delle domande.

L'altra alternativa è la graduatoria, a cui tutti siamo abituati. Ci sono risorse scarse, ci sono i più meritevoli e i meno meritevoli, i più bisognosi e i meno bisognosi: mettiamoli in graduatoria e poi tagliamo a un certo punto. In realtà, le graduatorie sono condensati di ipocrisie. Si ordina sul merito e sul bisogno, ma non si ha nessuna nozione di che relazione vi sia tra l'effetto dell'incentivo e la posizione in graduatoria.

In questo cito un altro assessore provinciale di Torino, che disse una cosa molto acuta: va bene la graduatoria, ma

una volta fatta la graduatoria comincio dal fondo o dall'inizio? Questo evidenzia come la graduatoria non sia interpretabile in maniera intelligibile, ma sia una congerie di criteri che rispondono a sollecitazioni diverse, ma poi uno non sa se cominciare dal fondo o dall'inizio della graduatoria.

Questo Governo ha un'occasione storica, visto che ha pochissime risorse, per provare a mettere in moto meccanismi di allocazione mediante sorteggio, che producono risultati molto più leggibili e credibili di qualsiasi alchimia econometrica o di qualsiasi graduatoria. Se non ora, quando, visto che le risorse sono così scarse?

Quello che conta non è quanti disoccupati collochiamo rispetto al totale del mercato del lavoro, ma, se agiamo su una fettina, l'importante è garantire che su questa fettina siamo efficaci, perché se neanche su quella saremo efficaci, si sommeranno due *shortcomings*: avere poche risorse e sprecarle.

Cerchiamo quindi di provare, mediante randomizzazione o sorteggio, l'efficacia delle piccole politiche che facciamo. Avremo il vantaggio di apprendere qualcosa, perché la base conoscitiva su cui si fanno oggi le politiche del lavoro in Italia è estremamente scarsa.

ROBERTO CICCIOMESSERE, *Ricercatore a contratto, esperto di valutazione dei centri per l'impiego*. Ho preparato una nota sul programma *Garanzia per i giovani*, perché mi sembra che sia l'unico che allo stato abbia una dotazione finanziaria aggiuntiva della comunità. Secondo le nostre stime si tratta di 540 milioni, quindi si può aggiungere una quota pari a questa per arrivare a più di un miliardo.

Non mi sembra che in questo periodo ci siano altre risorse aggiuntive per finanziare, se non quelle che derivano dai fondi comunitari, i 30 milioni residuali non impegnati e i 55 che saranno disponibili nella programmazione 2014-2020.

A questo proposito, signor presidente, vorrei evidenziare che questa necessità ha conseguenze politiche di un certo tipo. Si tagliano fondi che non sono a immediata

disposizione, ma sono di competenza regionale, sono destinati in via privilegiata alle quattro regioni convergenza. Sbloccare questi soldi significa un lungo negoziato con la Conferenza Stato Regioni, quindi le cose non sono semplici.

Garanzia per i giovani ha un obiettivo molto preciso e anche molto impegnativo: garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida, come il proseguimento degli studi, l'apprendistato, il tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione e dall'uscita dal sistema di istruzione.

Stiamo parlando non soltanto dei disoccupati, ma anche dei NEET, disoccupati o inattivi che non studiano, non sono in formazione e ovviamente non lavorano, che sono 1,3 milioni in Italia. Questa è la dimensione, quindi la problematica che cerco di esaminare nel documento.

Il nostro sistema di servizi pubblici e privati per il lavoro è in grado oggi di affrontare questo compito? Le risposte non sono positive, ma sarebbe opportuno affrontare una serie di questioni preliminari perché il problema della disoccupazione giovanile, almeno nella fascia di età 15-25 anni, così come stabilito dalla *Youth Guarantee*, presenta alcune anomalie per quanto riguarda la situazione italiana, perché è un numero relativamente contenuto rispetto alla popolazione, ma ha un alto tasso di disoccupazione.

I numeri sono noti a tutti: in Italia i disoccupati 15-64 sono 611.000, in Francia 668.000, in Spagna 945.000, nel Regno Unito quasi 1 milione. In Italia, quindi, i disoccupati in rapporto alla popolazione non hanno una dimensione spropositata.

Ovviamente in Germania abbiamo un numero molto basso, 370.000, e forse sarebbe utile riflettere su questa situazione positiva della Germania e ricordarci un fatto senza il quale forse non riusciremmo a capire quanto sta succedendo adesso: nel 2005, in Germania i disoccupati erano 5 milioni, i giovani disoccupati 745.000, più dei nostri che erano circa 500.000.

La Germania, con la Riforma Hartz e tutto quello che ne consegue, come ad esempio la diffusione dei *mini-jobs* (7 milioni di persone), nonostante la crisi ha ridotto progressivamente la sua quota di disoccupati. Una prima considerazione è che si può, non è impossibile farlo. Certo, non è soltanto un problema di organizzazione del mercato del lavoro, come già evidenziato da Paolo Sestito, ma è un problema di domanda, quindi in Germania abbiamo contemporaneamente una crescita del sistema produttivo molto robusta, stimolata dalle esportazioni.

Credo che questo spieghi anche la diffidenza e la rigidità della Germania nei confronti di altri Paesi che non vogliono seguire lo stesso percorso, perché forse non tutti ricordano l'impatto che ebbe la riforma Hartz in Germania in termini di tagli di *welfare* e di sussidi, di riduzione delle coperture assicurative. Noi abbiamo ammortizzatori che sociali che coprono anche l'80 per cento dell'ultima retribuzione, mentre in Germania le quote sono molto più modeste.

Questo problema ha una certa importanza, perché i disoccupati sono il 10 per cento della popolazione italiana, sostanzialmente allineati alla media europea pari al 9,7 per cento, perfino inferiori alla quota di disoccupati del Regno Unito, pari al 12,4 per cento (non parliamo della Spagna perché è meglio lasciar perdere).

Questa caratteristica è determinata dal fatto che nel nostro Paese l'aspetto più grave per i giovani non è tanto la quota dei disoccupati, quanto il fatto che sono pochi gli occupati e sono moltissimi gli inattivi. Se dividiamo l'intera popolazione giovanile 15-24 anni nelle tre condizioni professionali, occupati, disoccupati e inattivi, constatiamo come in Italia il 18,6 per cento sia occupato, il 10 per cento disoccupato e il 71 per cento inattivo.

Nel Regno Unito, invece, il 46,9 per cento dei giovani di questa età lavora, il 12,4 per cento è disoccupato e solo il 4,7 è inattivo. Il problema italiano è quindi un problema di bassa occupazione delle fasce giovanili, alto tasso di inattività. Se andiamo a verificare questo i motivi del-

l'inattività di questo 71,3 per cento, constatiamo come il 90 per cento di questi 4,3 milioni di giovani stia studiando, nel senso che spesso è parcheggiato in attività scolastiche o formative che sono di grande utilità per i formatori, ma di scarsa utilità per i formati.

Se guardiamo il flusso degli occupati per classi di età nella fascia fino a 39 anni, vediamo che c'è proprio un ritardo nell'entrata nel mercato del lavoro, ma questa entrata nel mercato del lavoro è molto differenziata, e qui veniamo a un altro fattore che non si può non considerare nel momento in cui ci preme trovare soluzioni al problema dell'occupazione femminile. Sia i giovani del centro nord, sia i giovani del Mezzogiorno hanno un ritardo rispetto al resto dell'Europa in cui anche nella fascia 15-19 anni il 15 per cento lavora, mentre da noi solo il 3,7 per cento.

Man mano che aumenta l'età, mentre i giovani del centro nord, si allineano sostanzialmente con la media dell'Europa, quelli del Mezzogiorno invece si allontanano. Se completiamo la valutazione per tutto il ciclo di vita si evince che in Italia il problema dell'occupazione coincide con la questione meridionale. Se non diciamo questo, rischiamo di girare a vuoto.

Il tasso di occupazione del centro nord è allineato alla media e in certi momenti è superiore, il tasso di occupazione del Mezzogiorno ha un divario irrecuperabile, perché aumenta ulteriormente. Quando parliamo di disoccupazione giovanile o di disoccupazione, quindi, bisogna parlarne prevalentemente del Mezzogiorno, perché nel nord, pur con le situazioni di crisi che conosciamo, la situazione è molto diversa.

Ritornando al problema dei giovani, questi non lavorano quando studiano. Se dividiamo la popolazione fra quelli che studiano e lavorano, quelli che studiano e non lavorano, quelli che non studiano più e lavorano e quelli che non studiano e non lavorano (i NEET di cui dobbiamo occuparci), vediamo che la situazione in Italia è assolutamente anomala rispetto al resto dell'Europa.

In Italia, il 2,8 per cento degli studenti lavora, mentre in Germania un quarto dei

giovani tra i 15 e i 24 anni lavora. Qui entra in gioco il problema dell'apprendistato, signor presidente, perché sono d'accordo con Paolo Sestito nel ritenere che il fatto che l'apprendistato dovrebbe essere il contratto d'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani non mi convince: non capisco perché un diplomato con alta qualificazione tecnica piuttosto che un laureato, dovrebbe accettare un contratto di lavoro meno retribuito della durata di tre anni, la cui quota formativa è assolutamente insignificante!

Dall'ultimo Rapporto ISFOL sull'apprendistato emerge che il 26 per cento degli apprendisti in Italia riceve una formazione regionale. È un modo per pagare meno i lavoratori, mentre l'apprendistato funziona nel momento in cui è inserito in un percorso di formazione e di istruzione, altrimenti non funziona.

Ma veniamo al problema posto inizialmente, ovvero se i servizi per l'impiego pubblici e privati italiani siano in grado di gestire *Youth Guarantee*, cioè di offrire a 1,3 milioni di giovani NEET un lavoro anche qualificato, un tirocinio. La risposta è semplice: se noi analizziamo i canali utilizzati dagli occupati quindici-ventiquattrenni per trovare lavoro, rileviamo che solo l'1,6 per cento ha trovato lavoro attraverso un centro pubblico per l'impiego.

Questo discorso taglia qualsiasi altra considerazione. Tenga conto, presidente, che *Jobcentre Plus* nel Regno Unito intermedia circa un terzo delle assunzioni, e lo stesso vale per *Pole emploi* in Francia. I nostri servizi non funzionano. Anche la quota delle agenzie non è particolarmente esaltante, il 4,6 per cento.

Non mi trovo però d'accordo con Paolo Sestito sulle cause: la spesa per le politiche del lavoro in Italia è l'1 per cento del PIL, mentre la media europea è il 2 per cento. Non credo che questo sia il problema, soprattutto se consideriamo che il Regno Unito spende lo 0,7 per cento contro il nostro 1,8 per cento. Se andiamo ai milioni e ai miliardi ci chiariamo meglio, vediamo il peso e valutiamo soprattutto come sono allocati, perché dall'allocazione delle spese delle diverse tipologie delle

politiche del lavoro si capisce quali scelte abbiamo fatto, quali non abbiamo fatto e quali risultano vincenti.

Confronto solo due Paesi in modo che la cosa sia più veloce: l'Italia spende 27 miliardi per le politiche del lavoro, il Regno Unito 11 miliardi, quindi 16 miliardi meno dell'Italia. Possiamo però dividere le politiche per il lavoro in politiche per l'inserimento nel mercato del lavoro, sostanzialmente i servizi per l'impiego, le politiche attive che comprendono sia formazione che incentivi all'occupazione, i sostegni al reddito, cioè gli ammortizzatori sociali, i pensionamenti anticipati, che sono poca cosa.

L'Italia spende per sostenere i servizi per l'impiego (quelli che abbiamo visto intermediano l'1,6 per cento degli occupati) 517 milioni, il Regno Unito spende 5 miliardi e 420 milioni. Il regno Unito quindi spende il 50 per cento del suo stanziamento per le politiche del lavoro per i servizi dell'inserimento nel lavoro e l'altro per il sostegno al reddito, e non spende assolutamente nulla per le politiche attive (incentivi alle imprese).

Noi spendiamo 5 miliardi in parte per la formazione, in parte per gli incentivi alle imprese (grande parte per l'apprendistato, l'altra di incentivi alle imprese), il Regno Unito 635 milioni.

Condivido tutte le considerazioni espresse all'inizio della seduta in merito all'assoluta inutilità degli incentivi. Alcune distorsioni si possono anche accettare, come la distorsione di sostituzione per cui assegno l'incentivo per l'assunzione delle donne penalizzando i maschi, ma, se sappiamo che assumere le donne significa avere una maggiore qualità del lavoro perché sono più istruite e soprattutto si portano dietro altro lavoro, perché ogni donna che lavora si porta una quota di ore di lavoro retribuito, possiamo accettare questa distorsione, così come accettare che siano assunte persone svantaggiate piuttosto che quelle avvantaggiate, perché questo può essere utile per ridurre la povertà. Il problema è quindi effettuare una scelta.

Per quanto riguarda il quadro dei nostri servizi, il personale dei servizi dell'impiego costituisce una notizia segreta e

riservata perché non si può sapere, non c'è una pubblicazione in merito. Sei anni fa ho scritto un libro e tutti continuano a citare quel numero, che intanto evidentemente è cambiato, ma non c'è nessuno che ci indichi un rapporto, nonostante un istituto dovrebbe farlo periodicamente.

In Italia comunque sono 7.500 gli addetti ai centri per l'impiego pubblici, in Germania sono 115.000, in Francia sono 49.000, nel Regno Unito sono 77.000. È una scelta, ed è la scelta di investire sulla capacità del centro per l'impiego, sicuramente non di fare occupazione aggiuntiva ma di ridurre la disoccupazione frizionale, sicuramente ridurre lo *skill mismatch*, in quanto anche in periodo di crisi ci sono posti vacanti, la famosa curva di Beveridge.

Arrivo alle conclusioni. Noi consideriamo sempre i centri per l'impiego pubblici, ma non ci sono soltanto questi. La Riforma Biagi e le successive modificazioni hanno attribuito a una serie di altri soggetti di servizi competenti il compito di fare intermediazione: le agenzie del lavoro, i consulenti del lavoro, che sono un numero rilevante, le scuole secondarie di secondo grado, le università e tutta una serie di altri soggetti.

Come abbiamo visto, i risultati sono modesti, però nei dati che prima citavo c'è un aspetto interessante: nel tempo aumenta notevolmente, soprattutto per i livelli alti di istruzione, la quota di giovani che trova lavoro attraverso tirocini e *stage* e la quota di giovani che viene intermedia dalla università che, *ope legis*, possono fare attività di intermediazione.

Il problema è che dovremmo adottare un modello di servizi per far fronte innanzitutto al problema del sottodimensionamento, laddove è impensabile che i servizi pubblici possano accogliere 1,3 milioni di giovani. Dobbiamo individuare un modello, e in Europa ci sono tre modelli: il modello prevalente, basato soltanto sul pubblico, il modello olandese concorrenziale, che mette in concorrenza servizi privati e appalta al migliore i servizi per il lavoro, uno misto.

Tenendo conto del grande numero di soggetti e servizi competenti, dovremmo

adeguare il personale dei CPI, identificare un'autorità e quindi un'agenzia federale che coordini, affidando in *outsourcing* una parte di questi servizi ai soggetti pubblici attraverso tutti i meccanismi di accreditamento già sperimentati dalle Regioni.

Anche il sistema olandese che dà in *outsourcing* tutto ha un numero di addetti superiore al nostro, perché per dare in *outsourcing* evitando un effetto *screening* per cui le agenzie selezionino soltanto i disoccupati da occupare con facilità occorre una grossa struttura che sia in grado di controllare.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare osservazioni.

GIORGIO PICCOLO. Premesso che la questione eclatante in questo Paese è la disoccupazione, in particolare quella giovanile, quando parliamo di questi numeri qualsiasi strumento è idoneo perché in qualche modo alleggerisce il problema.

Dissentito però su un punto. I miei coetanei sanno che in passato abbiamo condotto battaglie per le riforme, la pubblicizzazione e i criteri, ma su questo aspetto siamo andati indietro dal punto di vista della possibilità dei servizi pubblici che sono diventati privati; questi, vista la scarsa rilevanza di intermediazione, nei fatti non svolgono nemmeno un servizio, in quanto spesso si limitano a rispondere alle richieste delle aziende.

Dovremmo quindi orientarci su un servizio pubblico, perché in questo Paese il lavoro deve essere un diritto e non può essere affidato al nepotismo o al clientelismo. Capisco che non possiamo andare alla ruffa, al sorteggio come una sorta di premio, aberrazione che è stata richiamata rispetto a questo tema. È chiaro che quando le graduatorie non si basano su meriti e bisogni ma sono meri elenchi si possono leggere da sopra o da sotto, ma, se invece individuiamo criteri rispetto ai bisogni, alla durata della disoccupazione, ai titoli di studio, dovremmo puntare sulla trasparenza, perché la platea è grande.

Forse la questione del sorteggio risulterebbe: ho preso il premio e quindi

lavoro. Da questo punto di vista il sistema è oggettivo, per cui lo preferirei certamente al clientelismo, però non credo che possiamo immaginare il lavoro come una vincita alla lotteria.

Credo che dovremmo insistere sui centri per l'impiego pubblici e garantire la massima trasparenza rispetto a bisogni sui quali nessuno può giocare.

IRENE TINAGLI. Capisco bene la questione del sorteggio, laddove si tratta di dare per sorteggio non il lavoro, ma gli incentivi, perché è l'azienda che decide il merito, quindi non c'entra con le graduatorie.

Lei citava i dati sul Veneto e io avevo chiesto al ministro di poter avere i dati, che poi sono stati resi pubblici, sugli effetti degli incentivi del decreto Salva Italia per fare un'analisi. Purtroppo i dati erano molto aggregati, quindi trovo interessante che in Veneto abbiamo dati più dettagliati, però in altre regioni l'impatto potrebbe essere stato molto diverso.

Una cosa interessante del decreto Salva Italia è che è vero che non c'era randomizzazione, però comunque non c'era il *click day*, quindi abbiamo 20.000 domande non accettate che approssimativamente potrebbero funzionare come gruppo di controllo. Capisco che così non è, perché lei sta già scuotendo la testa. In quel caso avrei chiesto se ci fosse modo di avere dati di questo genere per fare un'analisi più approfondita.

Credo che sarebbe interessante anche fare un'analisi (non so se in Veneto sia stata fatta) per settori, per tipologie di aziende, per valutare se ci siano dati diversi per tipi di settori e tipi di aziende, dove magari possiamo registrare un'efficacia diversa di questi incentivi per farli un po' meno indiscriminati e un pochino più mirati.

L'altra domanda è se lei veda delle alternative. Anch'io mi sono posta queste domande, però poi vedendo investire 3 miliardi in piccole opere e pensare di creare 30.000 posti lavoro che costano 100.000 euro l'uno, assumendo un tasso di addizionalità del cento per cento per fare

rotonde, mi chiedo se a questo punto i 10.000-20.000 euro per un'assunzione non siano il minore dei mali. Se però esistono alternative migliori anche guardando ad altri Paesi, sarebbe molto interessante conoscerle.

Apprezzo molto l'ipotesi *tax credit* avanzata da Paolo Sestito, strumento che effettivamente da noi non si usa. Vorrei sapere se ci sia uno schema che potrebbe essere applicato, se abbia del materiale o dei suggerimenti.

Sul tema dell'apprendistato mi chiedo se qualche studio dimostri come in Italia sia stato spesso proposto e usato come un metodo più di assunzione a basso costo che non di vera formazione, se poi alla fine non sia stato anche spiazzato dall'esistenza di altri e migliori sistemi di assunzioni a basso costo che continuiamo a foraggiare, quindi l'apprendistato si è ritrovato *stuck in the middle* e non ha funzionato.

MARCO MICCOLI. Vorrei porre una domanda sulla vicenda dei centri per l'impiego. Il dottor Ciccimessere ha toccato il tema relativo a una buona percentuale di ricollocazioni nel Regno Unito, che è corrispondente a un investimento molto elevato in termini di percentuale di PIL rispetto a quanto spende l'Italia, che è tra gli ultimi Paesi. Credo infatti che solo Grecia ed Estonia spendano meno, mentre noi spendiamo quanto Cipro e Lussemburgo.

Vedo che anche altri Paesi europei investono molto più di noi sui centri per l'impiego. Vorrei sapere se il dato del Regno Unito corrisponda anche a quello di Paesi come Olanda, Francia e Germania, che spendono molto di più di noi in percentuale di Prodotto interno lordo, e se questa spesa sia inerente al fatto che invece qui da noi l'utilizzo degli ammortizzatori sociali è totalmente scollegato dai centri per l'impiego, non c'è alcun collegamento con chi mette in cassa integrazione o in mobilità i lavoratori presso il Ministero del lavoro e delle previdenza sociale o la Regione.

Vorrei sapere quindi se vi sia un'attinenza con la ricollocazione e la gestione del tema della domanda e dell'offerta che anche in tempo di crisi riuscirebbe comunque a dare risposte, se il mercato del lavoro sapesse quali sono i fabbisogni o le disponibilità messe sul mercato dalla crisi stessa. Abbiamo assistito alla crisi di aziende con lavoratori altamente qualificati che ritornavano sul mercato del lavoro senza che le imprese sapessero che quelle professionalità erano disponibili sul mercato del lavoro, perché manca un collegamento.

Vorrei sapere se la maggiore spesa in questi Paesi riguardi anche l'utilizzo di questo collegamento tra chi mette in cassa integrazione o in mobilità, quindi getta i lavoratori negli ammortizzatori sociali, e chi invece fa un'offerta di mercato. Se ho capito bene, nel Regno Unito questo viene utilizzato come un investimento che tiene conto di questo fattore.

LUISELLA ALBANELLA. Sempre in riferimento ai centri per l'impiego, vorrei porre una domanda a tutti i nostri auditi. Vorrei sapere infatti se rendere i centri per l'impiego di nuovo pubblici possa migliorare la qualità del servizio offerto ai lavoratori. Non dimentichiamo che in questo momento i centri per l'impiego hanno al loro interno una quantità enorme di lavoratori a loro volta precari, anzi possiamo dire che la maggioranza dei giovani che operano all'interno dei centri per l'impiego sono precari.

Mi chiedo quindi se rendendo di nuovo pubblici i centri per l'impiego la gestione possa migliorare sia in merito alla possibilità di creare occupazione, sia rispetto ai servizi offerti ai lavoratori.

GIOVANNA MARTELLI. Poiché il centro per l'impiego nel confronto odierno assume un ruolo centrale sia per il tema delle politiche attive che per il tema di tutte le fasi di orientamento che riguardano soprattutto i giovani, e visto che le Province italiane hanno un ruolo fondamentale nella gestione dei centri per l'impiego, chiederei se sia possibile audire

l'Unione delle Province italiane per fare un'approfondita analisi della situazione della rete nazionale dei centri e capire quali possano essere le prospettive.

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola ai nostri ospiti per la replica, desidero fare solo una piccola osservazione fuori programma. Oggi dalle audizioni è emerso un quesito cruciale: dove mettere i soldi e con quale obiettivo?

Voi ci avete spiegato che la differenza di fondo è tra incentivare l'impresa per assumere con lo sconto un lavoratore o incentivare l'incontro domanda/offerta per inserire un lavoratore. Mi pare che anche la proposta ultima del Governo sia sul fronte dell'incentivo all'impresa per assumere un lavoratore con lo sconto.

Lo dico come nota di carattere politico, non ho nessuna pretesa di entrare nel merito adesso, e del resto non parteggio per nessuna delle soluzioni, ma ho sempre spinto per gli incentivi alle imprese per avere uno sconto sul costo del lavoro, ma capisco che oggi abbiamo introdotto un argomento che ci fa rilevare la differenza di impostazione fra l'Italia e altri Paesi ad alto tasso di occupazione, come ad esempio la Germania. Era solo una nota, di cui avremo modo di discutere.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

PAOLO SESTITO, Dirigente della Banca d'Italia, esperto di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro. Parto da questa sua affermazione per fare solo una battuta. Ovviamente anche incentivare l'incontro tra domanda e offerta ha anch'esso i suoi problemi dal punto di vista dell'efficacia dell'eventuale incentivo, e attenzione anche a tener conto del fatto che incentivare l'incontro tra domanda e offerta, più che incentivare, significa creare un meccanismo. La creazione di un meccanismo non è cosa che si possa improvvisare dalla sera alla mattina.

È evidente che come leva di immediato intervento gli incentivi alle imprese hanno dalla loro parte un potenziale di immediata, maggiore efficacia. Questo indipen-

dentemente dal disegno di più lungo termine del sistema, che ovviamente è questione da affrontare.

Aggiungerei che questa considerazione è vera anche rispetto al confronto tra incentivi che viaggino dal lato delle imprese, che sono la maggioranza, e incentivi che invece viaggino dal lato del mutamento delle convenienze fiscali nell'offerta di lavoro per i lavoratori. Questi secondi hanno una serie di vantaggi, innanzitutto quello di poter coniugare contrasto della povertà familiare e sostegno dell'occupazione, ma lo fanno proprio perché cambiano poco alla volta, passando per la percezione di milioni di persone, le convenienze relative ai comportamenti del mercato del lavoro. Sono comunque strumenti che meno bene si prestano come interventi congiunturali.

Ritornando sulla questione delle imposte negative e del sostegno all'offerta di lavoro, nella memoria cito un paio di lavori, uno già pubblico, l'altro in via di pubblicazione, che mostrano esemplificativamente delle stime riferite all'Italia.

Oggi, in Italia, l'apprendistato è prevalentemente uno strumento di assunzione a basso costo e in quanto tale spesso è spiazzato da altre cose. È un contratto che offre molti vantaggi alle imprese dal punto di vista contributivo, ma spesso le imprese hanno una sorta di remora a servirsi di questo strumento perché temono le potenziali ricadute burocratiche degli obblighi formativi. Spesso, quindi, il legislatore è intervenuto a volte aumentando, altre allentando queste remore.

È una complicazione del quadro istituzionale il fatto che molti dei dettagli concreti di queste componenti formative siano in realtà prerogativa delle Regioni, quindi anche con una differenziazione della situazione e complicità burocratiche ad esempio per un'impresa che, avendo più sedi, in una regione debba fare una cosa e altrove un'altra.

Più in generale, al di là delle complicità burocratiche, penso che ci sia da parte delle imprese il timore di andare incontro a complicità legate a questa componente formativa.

La considerazione che facevo è se abbia senso chiamare « apprendistato » cose eterogenee, nel senso che ci sono degli elementi che sarebbe auspicabile sviluppare lungo la via dell'apprendistato, imitando il sistema tedesco, in cui l'apprendistato non è l'ingresso di tutti i giovani, ma è un pezzo di sistema formativo per una frazione della popolazione giovanile e ha una forte componente formativa, ovviamente con problemi perché niente è perfetto e di questo elemento in Germania si discute.

In Germania però ha questa funzione, laddove da noi l'apprendistato nei tre quarti dei casi, prendendo il 26 per cento che Cicciomessere citava come percentuale degli apprendisti che abbiano davvero svolto attività formative, è un contratto di inserimento al lavoro, per cui gli sgravi potrebbero essere anche meno sostanziosi e si potrebbe riconsiderare la finzione (perché alla fine questo diventa) di alcuni obblighi formativi specialmente esterni.

Intervengo telegraficamente sui centri per l'impiego. I dati sulle spese sono nella tabella in coda all'intervento, la prima colonna della quale riguarda le spese per i centri per l'impiego, da cui si evince come l'Italia spenda poco. Non credo però che il problema sia esclusivamente di spesa: c'è un problema di organizzazione, di missione. La spesa per i servizi per l'impiego in un Paese come l'Olanda è una spesa pubblica che viene però canalizzata in maniera trasparente con meccanismi concorrenziali, in cui questa spesa viene posta a bando con criteri concorrenziali tra diversi soggetti privati.

C'è un soggetto pubblico, che ha la funzione di *gatekeeper*, che assegna i clienti a diversi soggetti privati che forniscono il miglior servizio al minor costo.

ALBERTO MARTINI, *Professore associato di statistica economica presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Piemonte orientale, direttore dell'associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche*. Posso provare a fare arrabbiare tutti? La fortuna eterna che hanno e avranno i sussidi per l'assunzione è il fatto che sono la cosa

migliore che un politico possa fare per creare consenso, perché sono mirati, concreti, vanno al cuore del problema, possono essere completamente inutili ma questo non lo misuriamo, per cui i vari assessori di destra o di sinistra (li ho incontrati di tutti gli orientamenti) amano i sussidi all'occupazione perché creano consenso.

Se si facesse veramente un'analisi dell'efficacia di questi strumenti, probabilmente si scoprirebbe che sono inefficaci, ma temo che questo non si farà mai. Lancio la sfida al Governo: provate per la prima volta a fare sussidi attaccandoci una valutazione sperimentale che è possibile fare in quel contesto, e vediamo che cosa succede. Fateli ancora una volta, magari sarà l'ultima. Non credo che questo mio appello verrà ascoltato.

Le technicalità e Veneto Lavoro: si può fare in tutte le regioni perché i dati sono gli stessi, sono i dati delle Comunicazioni Obbligatorie (COB). Veneto Lavoro ha fatto più in fretta perché sono molto veloci, ma si può fare in tutte le regioni, è un calcolo molto semplice. Il limite è che si guarda la serie storica e si vede se sia perturbata in coincidenza con l'emissione dei sussidi.

Quello è un approccio molto debole, perché tante ragioni possono perturbarla. Potrebbero essere i sussidi, potrebbe essere altro, quindi mostrano la corda, mentre un approccio sperimentale è molto più robusto.

ROBERTO CICCIOMESSERE, *Ricercatore a contratto, esperto di valutazione dei centri per l'impiego*. Signor presidente, un aspetto appare prioritario nelle considerazioni che sono state fatte, ed è il problema del monitoraggio e della valutazione.

Finché il nostro Paese non si darà gli strumenti per monitorare le politiche, non solo quelle del lavoro, gireremo intorno ai discorsi, perché tecniche specifiche di tipo controfattuale consentono di dire se una politica sia stata efficace o meno, tenendo conto che deve essere dichiarato *ex ante*

l'obiettivo, perché, se l'obiettivo del politico è proprio quello di avvantaggiare un gruppo sociale, lo ha raggiunto.

Il monitoraggio e la valutazione oggi si possono fare con strumenti amministrativi potentissimi come le Comunicazioni Obbligatorie, ma ci sono altri archivi amministrativi, da quelli dell'INPS a quelli che dovrebbero avere gli stessi centri per l'impiego, i SIL, senza i quali si discute a vuoto.

Vengo al problema sollevato dall'onorevole Miccoli. Nell'investimento per un centro per l'impiego non basta mettere dei soldi, ma, se non ci sono i soldi, non ci sono i dipendenti e non si fa nulla, ed è questa la situazione italiana, ma l'elemento di maggiore criticità del centro per l'impiego è la mancata conoscenza della domanda.

Il centro per l'impiego ha un solo cliente: il disoccupato. Il *Jobcentre Plus* ha per il 50 per cento il disoccupato e per il 50 per cento l'impresa che ha bisogno di essere aiutata per coprire i posti vacanti. Se non si hanno questi due clienti, non si può incrociare domanda e offerta. I centri per l'impiego del Piemonte sono i migliori e fanno persino attività di *scouting* sulle imprese, per non parlare di Pordenone e dell'Emilia-Romagna, situazioni in cui stiamo parlando di altro, anche se con risorse modeste.

Se però manca la conoscenza della domanda, cosa che in Italia è molto frequente, si fa occupabilità e non occupazione, cioè si fa formazione in modo che teoricamente il giovane sia occupato.

In Francia c'è una quota del 33 per cento di professionalità per il lavoro sulle imprese, ovvero per aiutare le imprese a coprire i posti vacanti, nel Regno Unito è il 51,1 per cento. Si tratta di un'attività forte, che non può essere fatta solo a livello provinciale o sulla base di indirizzi regionali: ci deve essere un'agenzia nazionale che stabilisce *standard* e indirizzi per i centri per l'impiego.

Rispetto alla sua domanda la mia risposta è univoca, nel senso che non è un

caso che molti Paesi spendano moltissimo per politiche attive del lavoro che possono anche funzionare se si è molto bravi.

Tutti hanno i centri per l'impiego per tanti motivi, uno dei quali è stato ricordato: consente di risparmiare sui sussidi di disoccupazione. Solo se uno ha una struttura in grado di controllare, di aiutare, di essere sopra il rapporto 1 a 19 disoccupati nel Regno Unito e 1 a 200 in Italia, ti consente di stare sulla persona.

Uno dei principi basilari nei centri per l'impiego di tutto il mondo è che ogni utente disoccupato deve essere seguito da un solo operatore, che conosca tutta la sua storia, i bisogni professionali, soprattutto in Italia dove la norma prevede che un disoccupato che non accetti un'offerta di lavoro o di formazione decada dal beneficio. Mi chiedo però quale centro per l'impiego sia in grado di fare un'offerta di lavoro (al limite, forse un'offerta di formazione).

Tutte queste questioni pongono problemi complessi, ma risolvibili, perché i modelli ci sono, ci sono le esperienze, molte Regioni li hanno realizzati anche in termini di valutazione *ex post* ed *ex ante* del controllo.

Chiudo con una battuta. C'è un'ultima distorsione che appare in una pubblicazione della Banca d'Italia di giugno di Barone e Narciso: l'effetto mafia. Barone e Narciso hanno condotto una ricerca da cui risulta che gli incentivi alle imprese si concentrano nelle regioni dove c'è il massimo tasso di criminalità organizzata.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 16 settembre 2013.

ALLEGATO

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Audizione di esperti

Testimonianza di Paolo Sestito

Direttore superiore

Servizio Studi Struttura Economica e Finanziaria

della Banca d'Italia

Camera dei deputati

Roma, 26 giugno 2013

1. La crisi e l'occupazione dei giovani in Italia.

Nell'ultimo quinquennio, il calo dell'occupazione si è in Italia concentrato tra i più giovani (Tav.1). Rispetto al 2007, l'occupazione dei 20-29enni (su cui qui e nel seguito spesso ci si concentra per focalizzare l'attenzione su quanti siano usciti dal sistema scolastico) è calata di un quinto nel Mezzogiorno e di circa un sesto nel Centro Nord (Fig. 1). In termini di tasso di occupazione il calo è rispettivamente di 6,5 e 9,7 punti; esso rimane peraltro comunque più basso nel Mezzogiorno: in rapporto a quello della classe d'età 30-64 anni, esso è calato da .91 a .77 nel Centro Nord, da .70 a .61 nel Mezzogiorno (nonostante che in tali regioni sia alquanto bassa anche l'occupazione di chi superi i 30 anni d'età).

Ne è conseguito un forte aumento della disoccupazione, giunta nel 2012 al 23,2 per cento nella classe d'età 20-29 anni. I corrispondenti dati sono 35,3 e 17,9 per cento per le più tradizionali fasce d'età 15-24 e 25-29 anni. E' da rilevare che nell'ultimo biennio l'aumento della disoccupazione dei più giovani è stato causato non solo dal calo dell'occupazione ma anche da un incremento dell'offerta di lavoro (Fig. 2). Si è trattato di un dato relativamente anomalo rispetto al tradizionale operare del fenomeno dello scoraggiamento – in base al quale in un mercato depresso molti soggetti interrompono la ricerca attiva di un impiego e non sono quindi conteggiati tra i disoccupati – che aveva invece contenuto la crescita della disoccupazione nella prima parte dell'attuale crisi (2008-2010). Il protrarsi della crisi e della flessione dei redditi familiari sta probabilmente inducendo una maggiore ricerca di occasioni di reddito, già durante il corso degli studi e immediatamente al termine degli stessi. Solo marginalmente sono state però scalfite le scelte di istruzione, in particolare i flussi di immatricolazioni all'Università dei neodiplomati.

Misurare gli effetti negativi della crisi sui giovani in termini di occupazione e disoccupazione fornisce indicazioni peraltro parziali, dovendosi considerare anche le condizioni complessive, in primis retributive, dell'impiego eventualmente trovato. In generale, una maggiore disoccupazione complessiva si associa con più basse retribuzioni (Tav. 2, col 1). Vi è inoltre evidenza che questo effetto depressivo sia particolarmente forte proprio per i nuovi entranti (Tav.2, col.2) e che tale effetto depressivo tenda in parte a permanere nel tempo negli anni successivi all'ingresso nel mercato (Tav. 2, col 3¹).

2. L'Italia nel confronto internazionale

¹ A. Rosolia e R. Torrini (2013), *The generation gap: a cohort-level analysis of earnings levels, dispersion and the role of initial labor market conditions in Italy, 1974-2010*, Banca d'Italia, manoscritto. Il lavoro conferma per l'Italia un pattern noto anche a livello internazionale.

Il calo dell'occupazione dei giovani accomuna l'Italia alla maggior parte degli altri paesi Europei. Il calo di 8,3 punti nel tasso di occupazione (sull'orizzonte 2007-2012) dei 20-29enni in Italia si raffronta ai cali di 22,7 e 17,8 punti fatti registrare rispettivamente in Spagna e Grecia; migliori del dato italiano sono però gli andamenti della Francia (-3,4 punti) e soprattutto della Germania, ove si è registrato un aumento di 2,8 punti.

La dimensione della flessione occupazionale per i più giovani, così come i livelli occupazionali di questi, sono del resto positivamente correlati con i comparabili indicatori riferiti alle altre classi d'età. Non vi sono in sostanza esperienze nazionali in cui l'occupazione degli uni abbia rimpiazzato quella degli altri (Fig. 3).

Laddove si è registrata una flessione del tasso di occupazione, questa è in generale risultata più marcata per i più giovani che per le altre classi di età. Questo dato risente innanzitutto del fatto che, in una fase ciclica avversa, si inaridiscono i flussi di creazione di nuovo impiego - che, quasi per definizione, interessano soprattutto i più giovani - e del fatto che le cessazioni dall'impiego spesso, e senz'altro in Italia, si realizzano principalmente tramite il mancato rinnovo di impieghi a termine, che anche strutturalmente interessano soprattutto i più giovani (Fig. 4).

Se si considera il deterioramento relativo delle chance occupazionali dei più giovani - rapportando i tassi di occupazione delle diverse fasce d'età - l'Italia appare peraltro tra i paesi in cui questo è stato più marcato (Fig. 5). Potrebbe avervi inciso tanto l'ampiezza della flessione dell'economia - con un PIL che rispetto al 2007 è risultato cinque anni dopo più basso di circa 7 punti percentuali - quanto il dato strutturale di un più marcato dualismo all'interno del mercato del lavoro. A differenza di altri episodi del passato di deterioramento delle chances occupazionali dei più giovani - in particolare quello registratosi circa trent'anni or sono - il calo avutosi nello scorso quinquennio non è invece legato alla presenza d'una accresciuta pressione demografica che abbia reso più difficile l'assorbimento nel mercato del lavoro dei nuovi entranti. La dimensione assoluta e relativa di questi ultimi ha semmai proseguito il trend di riduzione degli ultimi vent'anni (Fig. 6). Un contributo può peraltro esser disceso dalla brusca riduzione dei flussi di pensionamento.

3. Le tendenze di più lungo periodo

Il deterioramento del tasso d'occupazione dei giovani registrato nel passato quinquennio ha più che annullato il miglioramento registrato nel precedente decennio. Questo è ancor più evidente ove si considerino i dati distinguendo tra diplomati e laureati - che comunque sono la grande maggioranza della popolazione nelle coorti più recenti - e concentrandosi sul momento del potenziale ingresso nel mercato di quanti non stiano proseguendo gli studi (fig. 7).

Già da prima della crisi, la condizione salariale di chi entrava nel mercato del lavoro aveva peraltro registrato un drastico peggioramento. Valutate in euro del 2010, le retribuzioni medie dei giovani maschi laureati che entravano nel mercato del lavoro erano passate dai circa 350 euro settimanali del periodo 1991-95 ai 300 euro circa del periodo 2003-2007; per le ragazze gli stessi valori erano rispettivamente pari a 300 e 270. Più marcata risulta la flessione nel tempo del salario d'ingresso per i soggetti con il solo diploma, i cui corrispondenti valori erano 310 e 250 per i maschi e 300 e 210 per le femmine (Fig. 8). Si deve osservare che tale ridimensionamento delle retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro è da ricollegare tanto ad un ampliamento del gap salariale rispetto al complesso della forza lavoro occupata — nel decennio prima della crisi avvenuto però a fronte d'un miglioramento delle chance occupazionali dei più giovani — quanto alla più generale stasi della produttività, registrata in Italia già prima della crisi, che ha più complessivamente limitato le chances di crescita dei salari. Nel decennio 1997-2007 si può stimare un calo medio della produttività totale dei fattori di quasi mezzo punto all'anno, a tale dato essendo da attribuire la fiacca dinamica del PIL, cresciuto nello stesso periodo cresciuto solo dell'1,5 per cento all'anno (Fig. 9).

4. Le possibili prospettive dell'occupazione dei giovani

Le prospettive lavorative e reddituali di qualsiasi gruppo demografico sono strettamente legate all'andamento complessivo dell'economia. Questo principio, di validità generale, è nel caso dei giovani particolarmente rafforzato dal fatto che condizioni di crescita economica sostenuta facilitano l'ingresso nel mercato del lavoro e quella mobilità verso l'alto che consente a chi entra nel mercato del lavoro di sperimentare varie strade e di scoprire gradualmente la più consona alle proprie caratteristiche. Avrebbe perciò poco senso ragionare nei termini di una sostituzione dei lavoratori più anziani coi soggetti più giovani. Tale ricambio generazionale, che a livello complessivo avviene naturalmente, deve avvenire senza cristallizzare la struttura produttiva e favorendo quel continuo mutamento dei posti di lavoro che è motore essenziale della crescita economica.

Condizioni complessivamente favorevoli alla crescita economica sono perciò l'elemento fondamentale di qualsiasi politica di sostegno all'occupazione giovanile. Dallo specifico punto di vista della condizione dei giovani, particolare rilevanza assumono quelle misure di sostegno alla crescita economica complessiva che riguardano l'accumulazione di capitale umano — che si sostanzia in livelli d'istruzione più elevati e di migliore qualità proprio per i giovani, il cui vantaggio comparato viene così accresciuto — e la definizione di un ambiente economico concorrenziale — che garantisca ai giovani, per definizione nuovi entranti, pieno accesso alle attività economiche e professionali.

Senza entrare nel dettaglio di tali temi, va ricordato che l'Italia è ancora ben distante dai target fissati nella strategia EU2020 in termini di livelli d'istruzione dei nostri giovani e il livello qualitativo degli apprendimenti degli studenti italiani non è del tutto soddisfacente (declinando, nel confronto internazionale, man mano che si passa dai gradi iniziali a quelli successivi) ed evidenzia una marcata differenziazione tra regioni, con un ritardo del Mezzogiorno, e tra scuole della stessa regione, specie in quelle del Mezzogiorno (Figg. 10-13). Quanto al tema concorrenza, nonostante i vari interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo permangono in Italia rilevanti ostacoli di natura regolamentare al libero accesso alle attività economiche e professionali, in molti casi non giustificati dal punto di vista della tutela di interessi pubblici. Gli ostacoli derivano sia dalle restrizioni e limitazioni anche quantitative previste dalle norme (ad esempio le forme di contingentamento del numero di operatori), sia dalla farraginosità, onerosità e incertezza dei procedimenti di autorizzazione richiesti. Oltre a ostacolare i processi concorrenziali con effetti negativi per la crescita del sistema, le barriere all'ingresso nei vari mercati si traducono nell'immediato in mancate opportunità di impiego, soprattutto per i più giovani.

5. Gli incentivi a favore dell'occupazione giovanile

Un contributo può anche venire da specifiche misure mirate a ridurre i costi non salariali del lavoro dei giovani. Nel definirle è però da ricordare che esse trovano un primo limite nella necessità di evitare che dal loro finanziamento discendano innalzamenti dei gravami fiscali o di altro tipo che frenino l'attività economica in generale. Qualsiasi ipotesi d'intervento a favore dei giovani, o di altri gruppi, dovrebbe in particolare tener conto del fatto che in Italia già oggi sussistono numerose forme di sgravi fiscali e contributivi a favore di specifiche categorie e/o tipologie contrattuali.

Nelle stime dell'INPS, lo stock medio annuo di beneficiari di misure di tale natura era, al 2011, di 1.157mila soggetti. La gran parte di questi si riferiva a contratti di apprendistato (491mila, a cui si devono sommare i 95 mila soggetti con sgravi legati alla successiva trasformazione a tempo indeterminato del contratto d'apprendistato) e quindi a giovani. Le altre principali voci riguardavano le assunzioni agevolate di soggetti disoccupati o in CIG straordinaria da almeno 24 mesi (poco meno di 300mila) e le assunzioni di iscritti alle liste di mobilità (112mila per assunzioni a termine, 45mila per successive loro trasformazioni a tempo indeterminato e 37mila per assunzioni direttamente intervenute a tempo indeterminato), meno focalizzate sui giovani. Nel quinquennio tali strumenti hanno evidenziato un calo, parallelo al più generale calo dei flussi di nuove assunzioni.

Gli sgravi della specie finanziano in genere nuove assunzioni o stabilizzazioni a tempo indeterminato di precedenti assunzioni. Ma non necessariamente il sovvenzionare nuove assunzioni comporta che

L'occupazione così generata sia occupazione aggiuntiva. Molte di queste assunzioni sarebbero comunque intervenute. Con riferimento ad un beneficio di recentissima introduzione (cfr. decreto interministeriale MLPS e MEF del 5 ottobre 2012, in attuazione della legge 214 del 22 dicembre 2011) Veneto Lavoro ha ad esempio stimato che circa i due terzi degli eventi sovvenzionati intervenuti in quella regione sarebbero avvenuti anche in assenza del sussidio. La misura, che assegnava incentivi monetari alle imprese che avessero assunto o stabilizzato con contratti a tempo indeterminato donne o giovani sotto i trent'anni, avrebbe in sostanza innalzato di circa un 50% il flusso degli eventi della specie, in particolare delle stabilizzazioni, ma intervenendo anche su un ammontare all'incirca doppio di eventi attribuibili a quel trend pregresso (in flessione per ragioni essenzialmente cicliche). Parte di queste maggiori assunzioni e stabilizzazioni potrebbero essere tra l'altro risultate da una mera anticipazione di eventi destinati ad accadere più tardi: se nei prossimi mesi il flusso di eventi della specie si ridurrà rispetto alle tendenze precedenti l'erogazione del sussidio, la stima dei due terzi ora citata potrebbe dover essere rivista all'insù.

Il problema ora ricordato è endemico per questo tipo di misure e legato al fatto che anche in un mercato del lavoro depresso intervengono molte assunzioni, che comunque beneficerebbero degli incentivi stabiliti. Un effetto “peso-morto” similmente elevato è anche stimato in uno studio della Banca d'Italia² con riferimento alle misure introdotte con la legge 388/2000, nonostante la misura fosse aggiuntivamente condizionata alla presenza di un incremento dei livelli dell'occupazione a tempo indeterminato presso il singolo datore di lavoro. L'elevato flusso di spesa allora realizzatosi indusse poi il legislatore, con una serie di interventi emanati ex post, a ritornare sui suoi passi riducendo gli importi delle sovvenzioni previste e prevedendo dei tetti al volume di spesa complessiva.

La fissazione ex ante di un volume massimo di spesa consentita è da allora divenuta prassi consolidata per questo tipo di interventi, specie nel caso di nuovi schemi destinati ad avere una durata limitata nel tempo e dei quali risulti arduo stabilire ex ante la possibile platea di beneficiari. In questi casi, l'effettiva corresponsione del beneficio viene assegnata in base alla data di richiesta del beneficio (cd click day); questa è anche la logica seguita nel caso della sovvenzione di cui alla legge 214/2011 prima citata. Così facendo si dà priorità alle imprese che prima segnalino una certa intenzione, che presumibilmente dovrebbero essere quelle maggiormente interessate e sensibili alla misura, ma anche tutte quelle che stavano già comunque effettuando assunzioni della specie o semplicemente quelle più attrezzate a cogliere, anche grazie all'opera di qualche consulente del lavoro, le opportunità amministrative connesse a un quadro normativo spesso variabile e di non immediata lettura. Si vanifica inoltre l'intenzione del legislatore di disporre un particolare regime di agevolazione che, pur se temporaneo, operi per un certo

² P. Cipollone e A. Guelfi (2003), *Tax credit policy and firms' behaviour: The case of subsidy to open-end labour contract in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 471.

intervallo temporale. Problemi specifici si pongono poi qualora l'impresa a cui sia stata assegnata una certa sovvenzione non sia più in condizione di percepirla (ad esempio perché il lavoratore a cui questa era riferita si è nel frattempo dimesso). Dovendo porre in essere schemi di razionamento dei benefici effettivi — perché i richiedenti è previsto possano eccedere quanti copribili col volume di risorse prestabilito — è necessario che gli schemi siano trasparenti e non distorsivi, anche ad esempio tramite una vera e propria lotteria, che assegni un beneficio economico atteso, in funzione delle caratteristiche obiettive del lavoratore o del datore di lavoro.

Più in generale, va ricordato che la graduazione dell'importo dei sussidi all'impiego sulla base della mancanza di "occupabilità" dei diversi soggetti è in Italia poco praticata. Le categorie di soggetti coperti sono piuttosto ampie (i giovani nel loro complesso, ad esempio). Vi ha un peso anche la tradizionale debolezza dei servizi pubblici per l'impiego che in altri paesi invece classificano i disoccupati sulla base della loro presunta occupabilità, specie quando la fornitura di servizi di orientamento e *job counselling* venga poi concretamente affidata a operatori e intermediari privati.

La previsione di regimi di sussidi all'occupazione molto selettivi non è però priva di suoi propri rischi. La selettività tende infatti a generare effetti di spiazzamento nei confronti di altri gruppi e categorie: si aumentano le chances occupazionali di alcuni soggetti ma solo a discapito di quelle di altri soggetti, relativamente simili ma esclusi dal beneficio. La previsione di graduazioni di tale tipo sarebbe perciò opportuno che avvenisse sulla base di parametri oggettivi e non continuamente mutevoli nel tempo, sì da fornire un quadro di certezze agli operatori sulle cui scelte si vuole influire.

Nella tradizione italiana la gran parte dei sussidi all'occupazione agisce a fronte di assunzioni o stabilizzazioni e canalizza risorse nelle mani delle imprese. Poco adoperata è invece la strada speculare del credito d'imposta e dei benefici fiscali, fino al caso dell'imposta negativa, in capo ai lavoratori. Tali schemi sono stati invece adottati con successo nel Regno Unito e negli Stati Uniti al fine di combinare obiettivi di riduzione della povertà (su base familiare) e di incentivo all'offerta di lavoro e all'occupazione. Di fatto essi rendono più "accettabile" per il lavoratore un impiego, anche ove questo offra un salario contenuto (per via della bassa produttività del soggetto in questione) o si caratterizzi per un numero limitato di ore di lavoro (con un reddito complessivo che quindi potrebbe apparire poco remunerativo alla luce della presenza di costi fissi connessi col recarsi al lavoro). Anche al fine di porre comunque un pavimento al livello dei salari, il cui contenimento viene così favorito, alla definizione di tali schemi d'imposta negativa si affianca spesso la previsione normativa di un salario minimo, significativamente inferiore però rispetto ai salari medi effettivi ed a quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva.

Studi condotti in Banca d'Italia³, hanno stimato come meccanismi fiscali di tale tipo possano avere in Italia effetti significativi di incremento dell'offerta di lavoro, soprattutto femminile. Questa è infatti oggi depressa anche dal venir meno delle detrazioni per coniuge a carico ove questi un impiego, anche se per poche ore e con retribuzioni non elevate, lo abbia. Un potenziale ulteriore vantaggio di schemi di tale tipo, che intervenendo a beneficio dei lavoratori a bassi salari sarebbero implicitamente anche più diffusamente adoperati nel caso dei giovani e delle regioni meridionali, è nel possibile stimolo all'emersione del lavoro sommerso.

6. La regolamentazione dei rapporti di lavoro

Oltre che dal ritorno su un sentiero di crescita economica sostenuta e da misure di riduzione mirata degli oneri fiscali e contributivi che gravano sul lavoro, la condizione nel mercato del lavoro dei più giovani trarrebbe beneficio da una riduzione dei dualismi interni al mercato. La particolare sensibilità dell'occupazione dei più giovani alla caduta del prodotto registratasi nel passato quinquennio è dovuta anche al fatto che la precarietà era tra essi concentrata. La piena attuazione del sistema universalistico di tutele a fronte della perdita d'un impiego – definita con l'introduzione dell'ASPI ai sensi della legge 92 del 2012 – può perciò rafforzare la condizione giovanile nel mercato del lavoro. Parimenti importante è anche l'altra principale direttrice definita con la legge 92/2012, ovvero sia il contrasto e la prevenzione degli abusi spesso celati nella congerie di rapporti lavorativi a termine resi possibili dalla legislazione nel precedente quindicennio.

Il monitoraggio del grado di successo e dei problemi in proposito evidenziati dalla legge 92/2012 è reso difficile dalla necessità di considerare non solo l'andamento sintetico delle singole fattispecie contrattuali su cui il legislatore è intervenuto – andamento che comunque risente anche del ciclo economico complessivo e di differenze tra settori nell'uso, spesso fortemente stagionale, dei singoli strumenti - ma anche i percorsi più complessivi dei singoli lavoratori nel mercato, inclusi i loro eventuali passaggi da uno strumento contrattuale ad un altro. Questo perché la legge è intervenuta allo scopo di far transitare nel rapporto di lavoro "ordinario" (a tempo indeterminato o determinato che fosse) una serie di rapporti atipici (quali il lavoro intermittente, le associazioni in partecipazione e le collaborazioni a progetto) quando indebitamente posti in essere. Nel caso del rapporto a tempo determinato, la legge è inoltre intervenuta da un lato nel senso di renderlo più facilmente esperibile in quanto primo rapporto tra uno specifico datore e un dato lavoratore – semplificando per l'impresa l'apposizione del termine,

³ F. Colonna e S. Marcassa (2013), *Tassazione e partecipazione al mercato del lavoro: il caso italiano*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 191.

M. R. Marino, M. Romanelli e M. Tasso (2013), *Dynamic labor supply with taxes: The case of Italian couples?* lavoro presentato al 14th Public Finance Workshop su *Fiscal Policy and Growth*, Perugia, 29-31 marzo 2012, in corso di pubblicazione.

prevedendone la a-causalità per i rapporti con durata non oltre i dodici mesi - dall'altro nel senso di ostacolarne l'uso ripetuto nel tempo da parte dell'impresa nei confronti dello stesso lavoratore - ampliando il preesistente periodo di sospensione tra la cessazione d'un rapporto a termine e la sua reiterazione con lo stesso soggetto da parte dell'impresa.

Purtroppo questa analisi basata sui percorsi individuali - pur in astratto fattibile sulla base delle Comunicazioni Obbligatorie che per tutta Italia sono centralmente acquisite dal Ministero del Lavoro - è stata ad oggi effettuata solo per la regione Veneto ed è alle prime evidenze su questa regione, più che al mero dato numerico sui flussi complessivi, che appare perciò preferibile riferirsi. Gli studi in proposito effettuati dall'Agenzia regionale per il lavoro del Veneto⁴ mostrano, in sintesi, che:

1. con riferimento al lavoro intermittente, nei quattro mesi successivi all'entrata in vigore della riforma (e pur tenendo conto della previsione di un regime transitorio) si è registrato un significativo calo delle nuove attivazioni (-32% rispetto al terzo trimestre del 2011) e un incremento ancora più rilevante delle cessazioni (+56% rispetto al terzo trimestre del 2011). In quasi un terzo dei casi (un ammontare all'incirca coincidente con l'aumento delle cessazioni), queste sono state immediatamente seguite da un'assunzione presso la stessa impresa con contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, quasi sempre a part time;
2. con riferimento ai contratti di associazione in partecipazione, sono aumentate le cessazioni (+24% rispetto al terzo trimestre 2011) ma a fronte di successive assunzioni basate su altre forme contrattuali presso la stessa azienda;
3. con riferimento alle collaborazioni a progetto, all'irrigidimento della disciplina ha corrisposto un rilevante calo delle attivazioni; le cessazioni, per contro, non sarebbero aumentate ma anche per esse si evidenzerebbe una accresciuta tendenza all'instaurazione d'un rapporto di lavoro con lo stesso datore sulla base di altre tipologie contrattuali.

Più complesso è il giudizio sugli andamenti dei contratti a tempo determinato, su di cui la normativa è intervenuta con provvedimenti di segno opposto: il già discusso effetto di attrazione esercitato, da questo ma anche dal contratto a tempo indeterminato, nei confronti delle fattispecie prima ricordate; la semplificazione in caso di primo contratto connessa con la a-causalità; il possibile effetto di remora per quelli successivi connessi con il prolungamento degli intervalli obbligatori del regime della sospensione. Per tenere conto degli effetti del ciclo economico sarebbe utile confrontare regioni e settori diversi, ciascuno con un proprio pattern stagionale e una propria congiuntura economica e tutti però accomunati dalle stesse modifiche normative. Nei dati al momento noti, la distribuzione per durata dei nuovi rapporti non sembrerebbe esser di molto mutata a seguito dell'introduzione del regime della a-causalità per i rapporti con durata prevista di non più di 12 mesi. Nel complesso sono però aumentati i

⁴ *Veneto Lavoro, Osservatorio e Ricerca* (2013): *Misure*, vari numeri (no. 41, 42 e 43).

primi rapporti (passati tra la prima e la seconda metà del 2012 da una dinamica, nel confronto con l'anno precedente, del -16% a una del +3%), e sono invece diminuite le riproposizioni oltre il primo rapporto (in flessione, sempre rispetto all'anno prima, del 6% nel secondo semestre del 2012). Non si sa però se questa perdita di occasioni lavorative con la stessa azienda sia stato compensato, o addirittura più che compensato, da rapporti di lavoro con altre aziende, il rafforzamento della posizione più complessiva nel mercato del singolo lavoratore essendo l'obiettivo implicito del legislatore nel prolungare il periodo di sospensione tra un rapporto a termine e una sua eventuale riproposizione con lo stesso datore. Sulla base di considerazioni generali si può peraltro osservare che la ratio generale delle previsioni della specie – favorire il primo ricorso al termine ma contrastandone un'indebita riproposizione e reiterazione – ben potrebbe essere perseguita altrimenti, ad esempio prevedendo delle maggiorazioni contributive in capo all'impresa, più facilmente manovrabili ove si voglia inasprire o rilassare un certo orientamento, magari per tener conto della situazione ciclica dell'economia.

7. L'accesso al lavoro e l'apprendistato

Al di là delle regole generali sui rapporti di lavoro, la condizione dei giovani è inoltre migliorabile rafforzando e rendendo maggiormente fluidi i meccanismi connessi con la transizione dalla scuola al lavoro. Al di là di quanto già prima ricordato sui livelli quantitativi e qualitativi d'istruzione, va osservato che i dati disponibili evidenziano una ancora ridotta capacità di orientamento del sistema scolastico, che poco aiuta i giovani studenti a familiarizzarsi col mondo del lavoro. Tali carenze sono del resto presenti anche prima dell'ingresso nel mondo del lavoro, come reso evidente dall'elevato tasso di insuccessi nei primi anni della scuola secondaria superiore (circa uno studente su cinque viene bocciato nel primo anno di corso della scuola secondaria superiore⁵) e poi dell'Università (uno studente su sei al termine del primo anno di studi non ha ancora conseguito neppure un credito formativo).

Un particolare istituto legato all'accesso nel mercato del lavoro dei giovani è quello del contratto di apprendistato, da tempo oggetto di attenzione da parte del legislatore al fine di renderlo la via ordinaria di accesso al mercato del lavoro da parte dei più giovani. Nonostante tali attenzioni, da ultimo ribadite nella legge 92/2012, lo strumento ha mantenuto la tendenza flettente emersa a seguito del quinquennio di crisi (Fig. 14). Gli interventi normativi nazionali non hanno del resto risolto i problemi istituzionali connessi alla componente formativa del contratto, la cui regolamentazione in ultima istanza è demandata alle Regioni e che rischia di frapporre ostacoli burocratici alla propensione delle imprese ad utilizzare questa forma contrattuale.

⁵ Il 6% circa degli studenti cambia scuola nel corso di quello stesso anno, in due terzi dei casi con un cambiamento dell'indirizzo di studi.

Va osservato che, attesa anche la struttura frammentata del sistema produttivo, l'apprendistato in Italia è cosa ben diversa dall'omonimo istituto operante in Germania, il cui apprendistato ha una funzione più fortemente integrata col sistema educativo, di cui costituisce uno specifico percorso. Uno sviluppo in tale senso - per tanti versi auspicabile, alla luce dell'esperienza tedesca - richiede la creazione di efficaci partnership tra imprese e centri formativi (scolastici e universitari). E' però difficile immaginare che esso, comunque di non immediata realizzazione, possa configurarsi come un universale canale di inserimento lavorativo dei giovani.

Un meccanismo più universale di ingresso nel mercato del lavoro potrebbe caratterizzarsi per sgravi contributivi più limitati e congegnabili in modo da premiare ex post le imprese che meglio abbiano garantito quella funzione di acclimatamento al mondo del lavoro, più che di formazione vera e propria, che uno strumento di inserimento di tale tipo dovrebbe soprattutto avere.

8. I servizi per l'impiego

L'Italia spende, in rapporto al PIL, meno degli altri paesi dell'UE in politiche per il mercato del lavoro (Tav. 3). Nella media del biennio pre-crisi 2006-7 la quota di PIL destinata a tali politiche era pari a circa l'1 per cento, i due terzi di quanto mediamente speso nell'UE. A seguito della crisi, la spesa, soprattutto per le politiche passive, è fortemente aumentata, ma sempre restando inferiore alla media Europea.

Particolarmente contenuta è la spesa in Servizi per l'impiego, pari a mezzo decimo di punto di PIL (Fig. 15). Tale dato è collegato con il sottodimensionamento e il tradizionale orientamento non universalistico e basato in prevalenza su interventi in costanza del rapporto di lavoro con l'impresa (la CIG) degli ammortizzatori sociali, nei confronti dei quali i servizi non svolgevano particolari funzioni.

L'introduzione dell'ASPI plausibilmente comporterà l'esigenza d'un rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, che dovranno assolvere un importante ruolo di monitoraggio dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito di chi abbia perso un impiego. Un'azione di monitoraggio e la messa in atto di vere e proprie politiche di attivazione nei confronti di tali soggetti sono infatti un'importante premessa per la sostenibilità di misure di sostegno universali e più generose. Il rafforzamento dovrà al contempo garantire una maggiore omogeneità d'intervento sull'intero territorio nazionale dei servizi pubblici per l'impiego: gestione di una politica intrinsecamente nazionale - il monitoraggio e l'attivazione dei beneficiari degli ammortizzatori sociali - e attenzione al mercato regionale del lavoro potranno richiedere un ridisegno degli assetti istituzionali, oggi incardinati sulle province. Non tutte le azioni concretamente da porre in essere devono poi necessariamente e direttamente fare capo all'operatore pubblico: in molti contesti istituzionali nel passato decennio l'operatore pubblico si è limitato a

presidiare una funzione di *gate keeper* degli utenti, poi affidati, con meccanismi di vario tipo e sfruttando logiche concorrenziali, a *provider* privati (*for profit* o del terzo settore), oggi ormai presenti anche in Italia.

Le sfide ora ricordate sono di grande portata e rendono difficile ipotizzare che i riformandi servizi pubblici per l'impiego possano anche farsi carico di molto altro. In particolare è difficile ipotizzare che essi possano assolvere un ruolo di *pivot* nella cd *Youth Guarantee*.

TAVOLE E FIGURE

XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 2013

Tav. 1 - Condizione professionale e tassi di occupazione, partecipazione e attività nel 2007 e nel 2012

(migliaia di persone e valori percentuali)

	Età	Occupati		Disoccupati		Popolazione		Occupazione		Partecipazione		Disoccupazione	
		2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
		Maschi											
Centro Nord	20-29	1.455	1.203	101	229	2.042	1.986	71,3	60,6	76,2	72,1	6,5	16,0
	30-44	4.497	4.048	109	255	4.772	4.520	94,2	89,6	96,5	95,2	2,4	5,9
	45-64	3.445	3.956	61	191	4.937	5.448	69,8	72,6	71,0	76,1	1,7	4,6
Mezzogiorno	20-29	669	513	174	252	1.387	1.325	48,2	38,7	60,8	57,7	20,6	33,0
	30-44	1.898	1.622	150	273	2.347	2.253	80,9	72,0	87,3	84,1	7,3	14,4
	45-64	1.651	1.709	68	181	2.472	2.699	66,8	63,3	69,5	70,0	4,0	9,6
		Femmine											
Centro Nord	20-29	1.132	936	123	222	1.989	1.939	56,9	48,3	63,1	59,7	9,8	19,2
	30-44	3.388	3.186	180	307	4.611	4.449	73,5	71,6	77,4	78,5	5,0	8,8
	45-64	2.336	2.986	72	175	5.084	5.626	46,0	53,1	47,4	56,2	3,0	5,5
Mezzogiorno	20-29	375	310	153	194	1.363	1.291	27,5	24,0	38,8	39,0	29,0	38,6
	30-44	978	942	164	223	2.405	2.299	40,7	41,0	47,5	50,7	14,3	19,1
	45-64	799	962	45	95	2.597	2.869	30,8	33,5	32,5	36,8	5,3	8,9

**Tav. 2 – Effetti sul salario della disoccupazione nel momento dell'ingresso
nel mercato del lavoro**

Effetto del tasso di disocc. regionale	-0,169 (0,024)	-0,040 (0,024)	-0,041 (0,024)
Effetto <u>d'impatto</u> del tasso di disocc. regionale nell'anno d'ingresso nel mercato del lavoro		-1,653 (0,018)	-1,696 (0,019)
Effetto <u>permanente</u> del tasso di disocc. regionale nell'anno d'ingresso nel mercato del lavoro			-0,064 (0,010)

Fonte: Rosolia e Torrini (2013). Note: Maschi 20-64 anni. Nell'equazione il logaritmo delle retribuzioni reali settimanali di ciascun individuo in ciascun anno sono poste in funzione della situazione del mercato del lavoro regionale (nell'anno corrente e nell'anno in cui lo stesso è entrato nel mercato del lavoro), nonché di un set di effetti fissi annuali e regionali.

Fig. 1 – L'occupazione dei giovani nella crisi

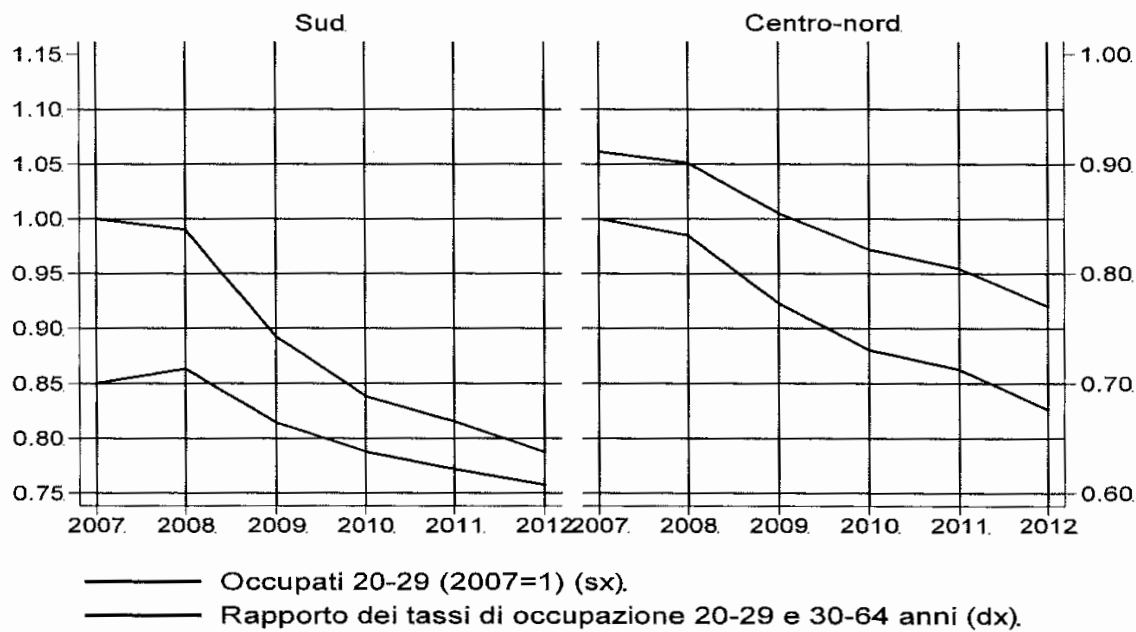


Fig. 2 – Nell'ultimo biennio anche l'offerta ha contribuito alla crescita della disoccupazione

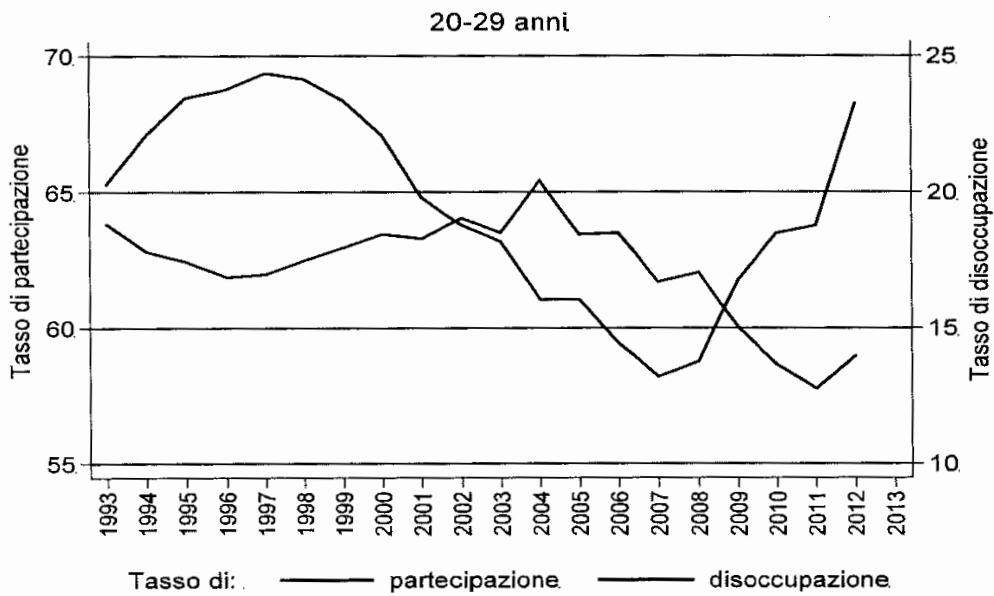


Fig 3a – Variazione (in punti percentuali) dei tassi d'occupazione di giovani e adulti nei diversi paesi Europei sul periodo 2007-2012

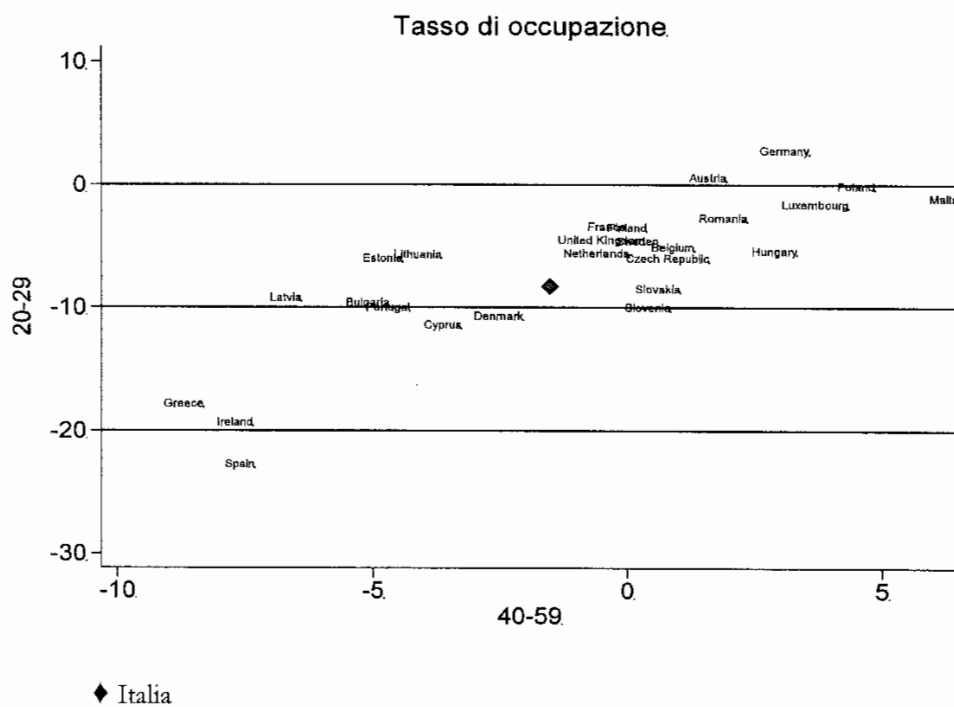


Fig. 3b – Livelli dei tassi d'occupazione di giovani e adulti nei diversi paesi Europei
(media 2000-2007)

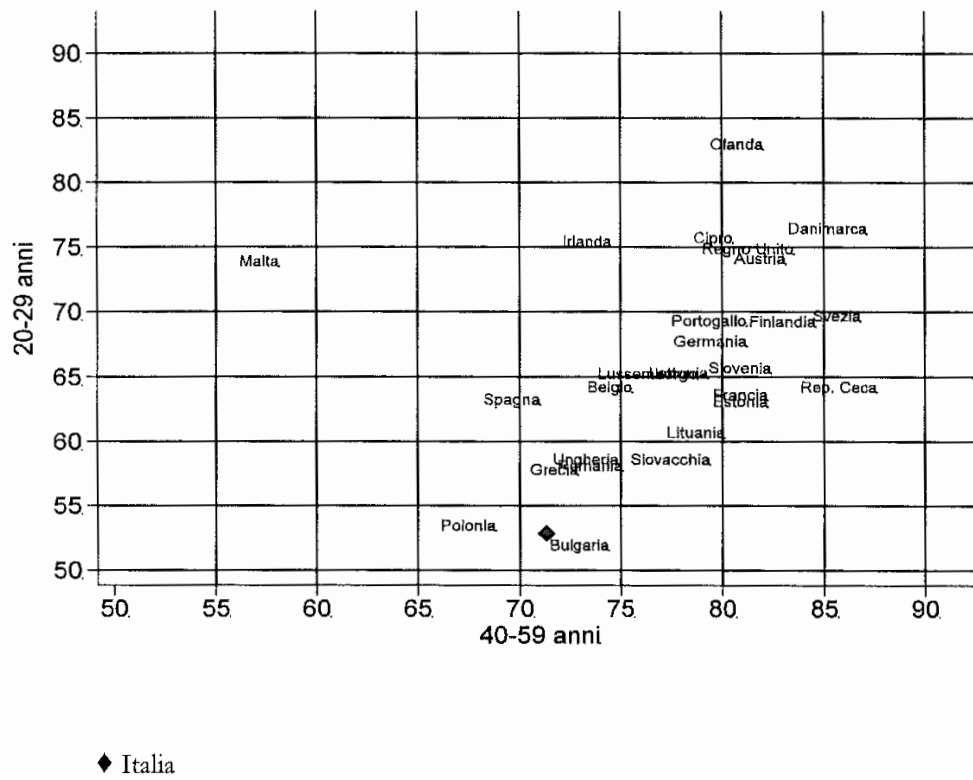


Fig. 4 – L'occupazione precaria prima della crisi

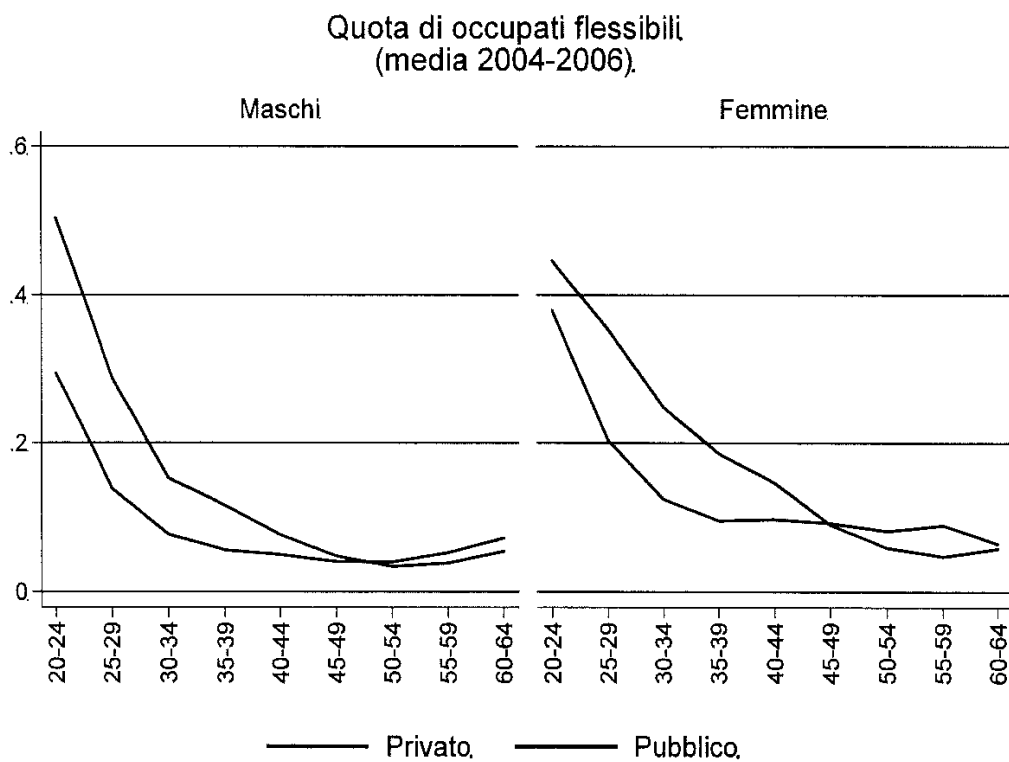
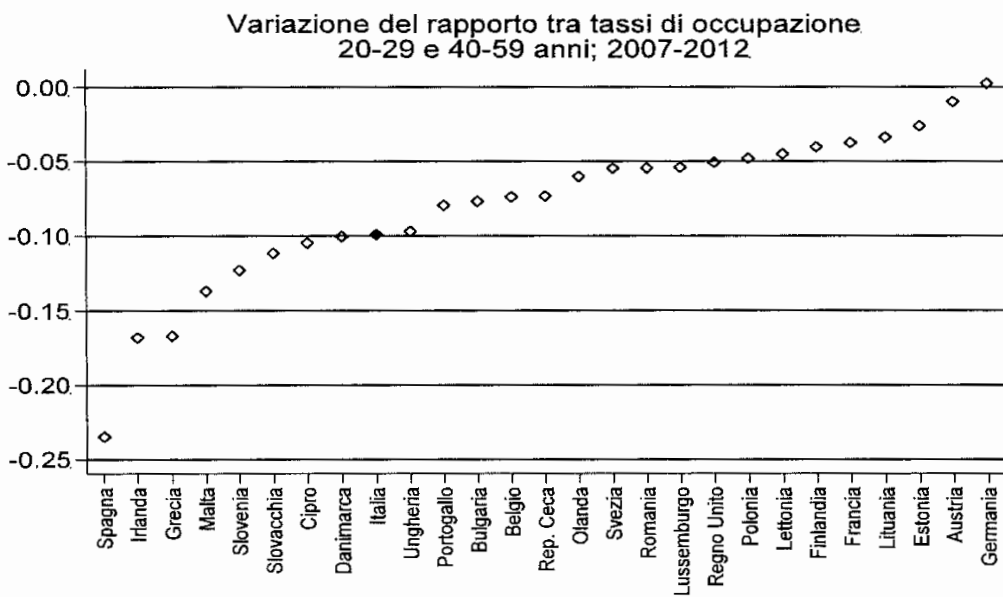
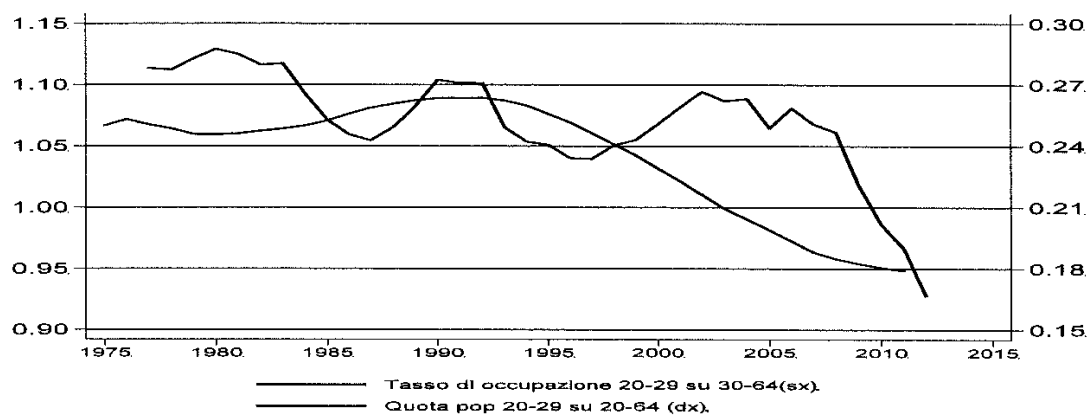


Fig. 5 – L'Italia è tra i paesi con più accentuato deterioramento relativo della condizione occupazionale dei più giovani



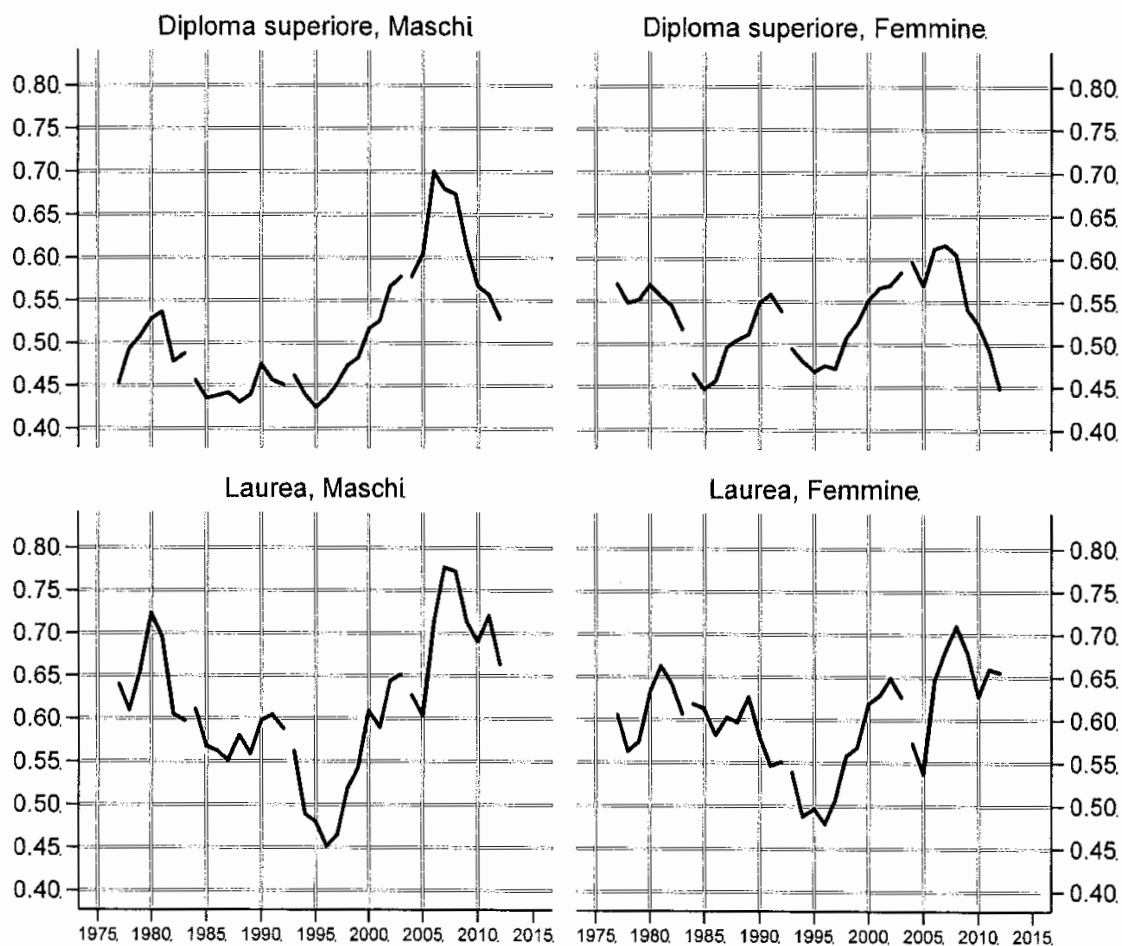
◆ Italia

Fig. 6 – Pressione demografica e occupazione dei più giovani



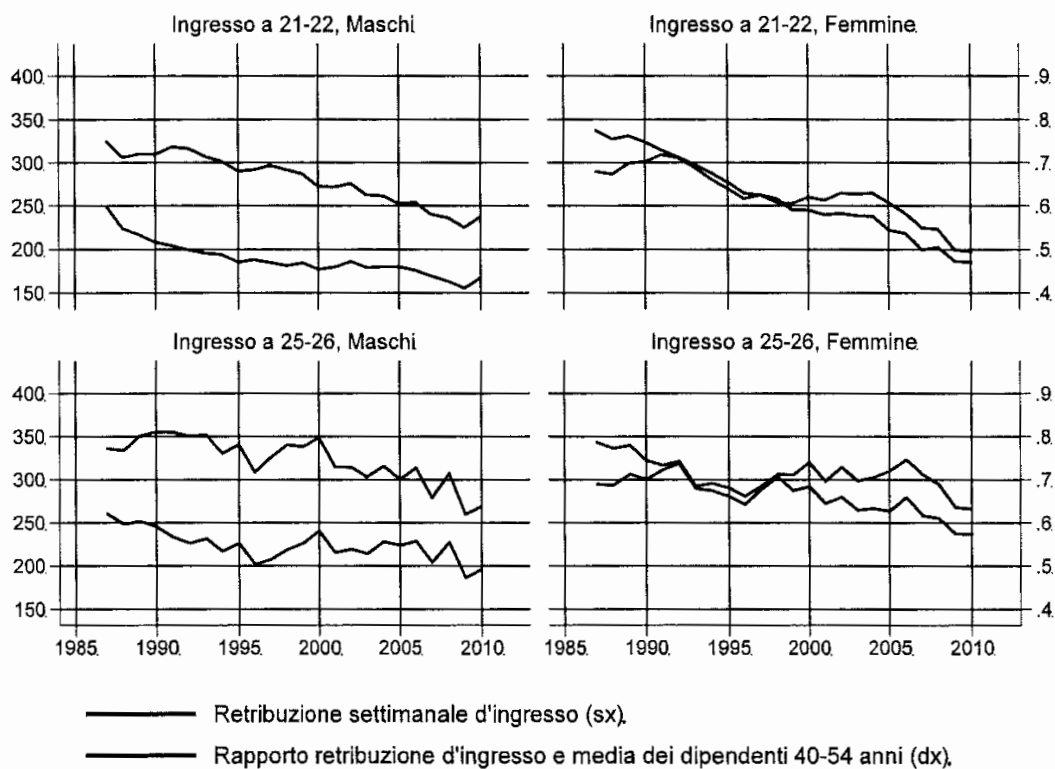
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ricostruzioni intercensuarie della popolazione e indagini sulle forze di lavoro; il tasso di occupazione è espresso escludendo dal computo chi stia proseguendo negli studi.

Fig. 7 – Le chance occupazionali all'ingresso del mercato del lavoro per titolo di studio

(dati al netto di quanti proseguono negli studi)

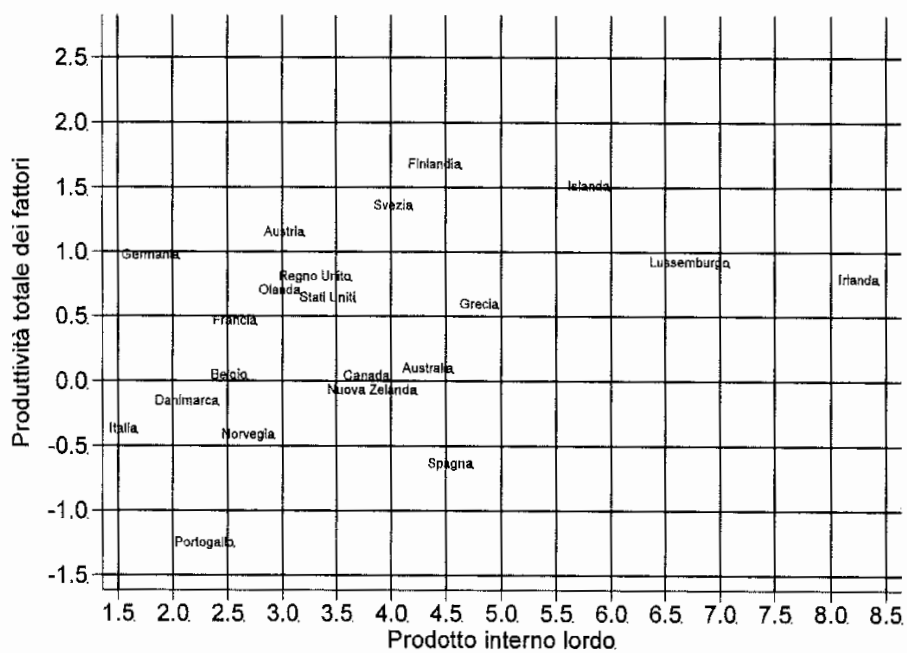
Fonte: Rosolia e Torrini (2013). I tassi di occupazione sono calcolati al netto di quanti proseguono negli studi e considerano, rispettivamente per diplomati e laureati, soggetti tra 20 e 22 e tra 25 e 27 anni.

Fig. 8 – Andamento delle retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro



Fonte: Rosolia e Torrini (2013); euro 2010

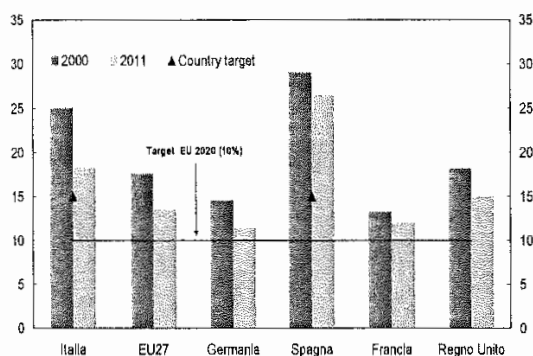
Fig. 9 - Crescita media annua della produttività totale dei fattori e del prodotto, 1997-2007
(variazioni percentuali)



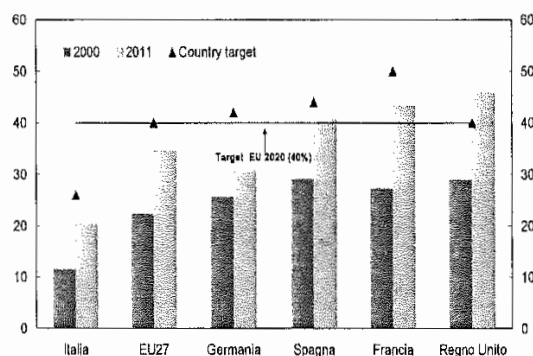
Fonte: Total Economy Database, Conference Board.

Fig. 10 – La distanza dell'Italia rispetto ai target quantitativi della strategia EU2020 in tema d'istruzione dei giovani

EU2020: Early leavers from education/training (18-24)



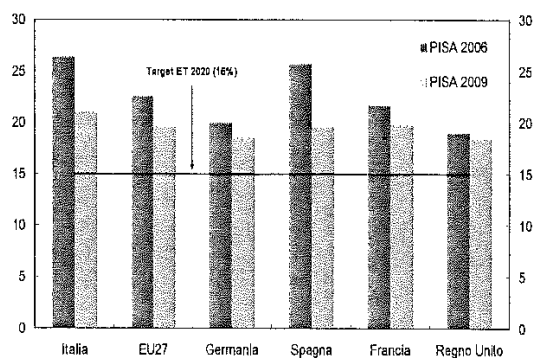
EU2020: Tertiary educational attainment (30-34)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

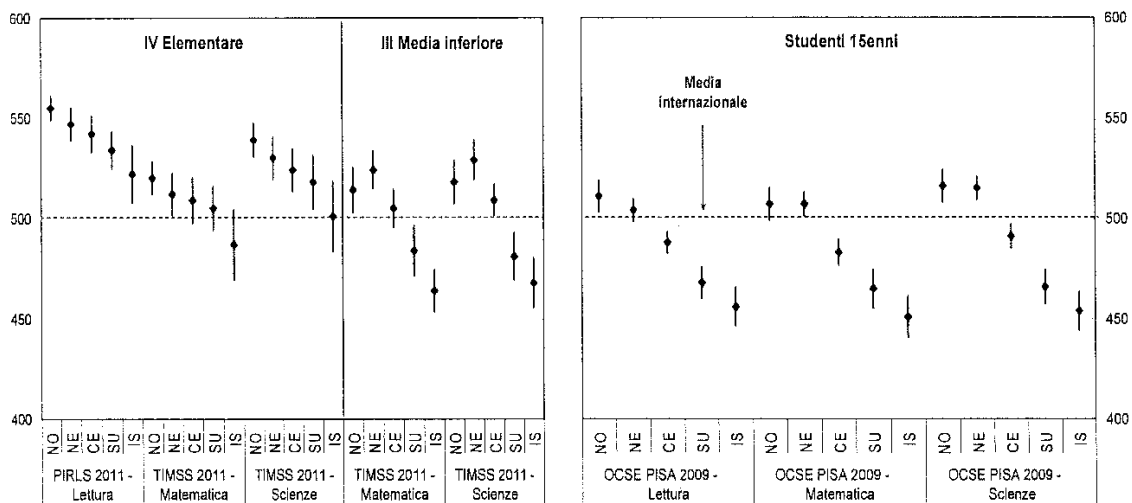
Fig. 11 – La distanza dell'Italia rispetto ai target qualitativi della strategia EU2020
in tema d'istruzione dei giovani

ET2020: Low reading literacy performance



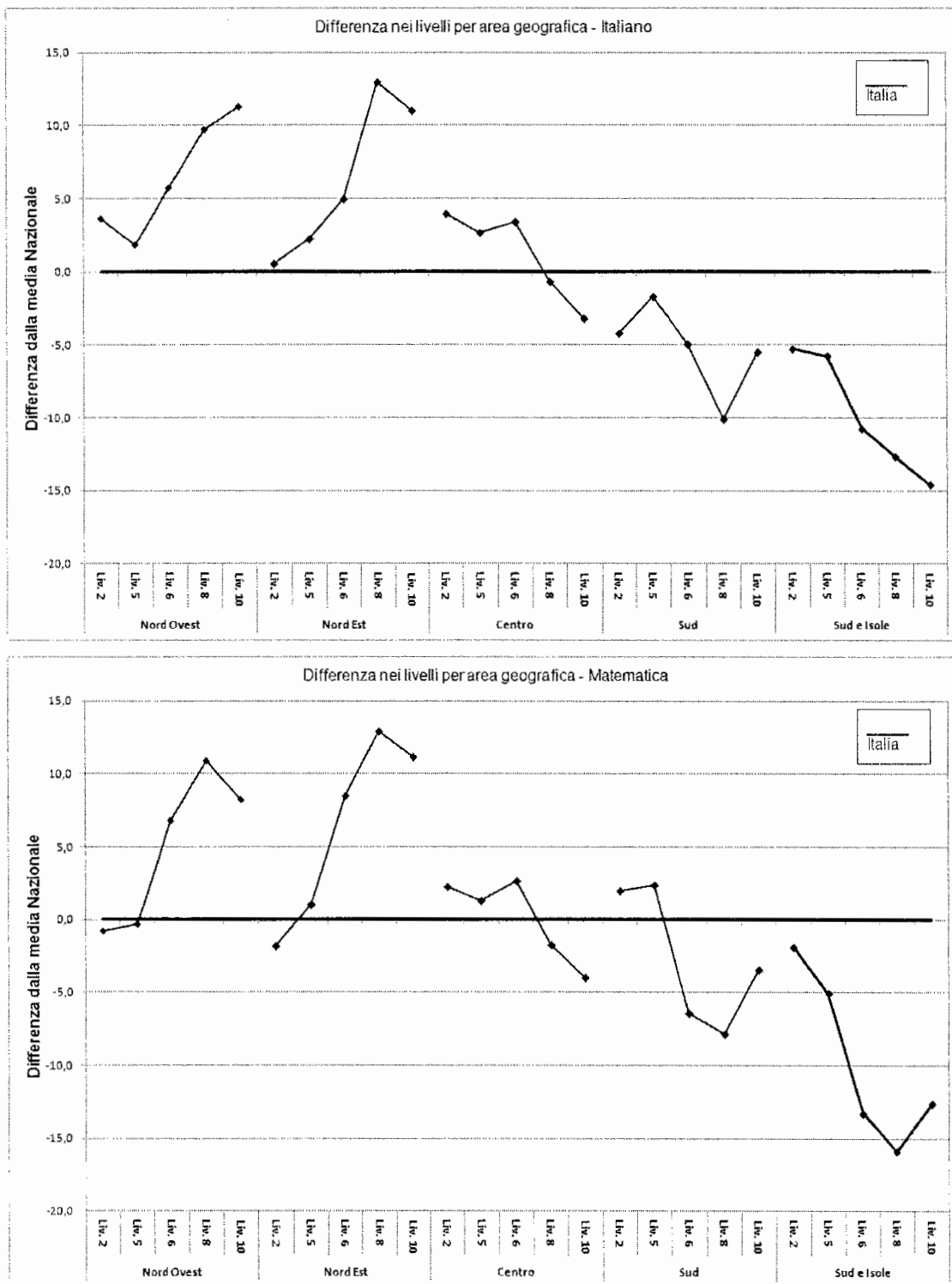
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e PISA

Fig. 12 – I divari territoriali nei livelli di apprendimento sulla base delle indagini internazionali
(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



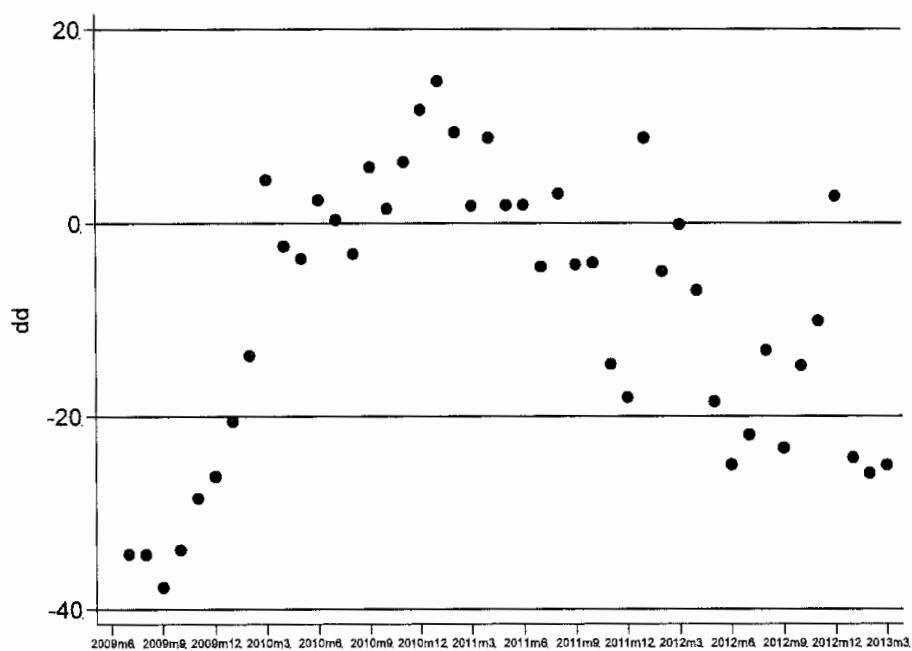
Fonte: PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2009

Fig. 13 – I divari nei livelli di apprendimento lungo il ciclo degli studi nelle rilevazioni Invalsi



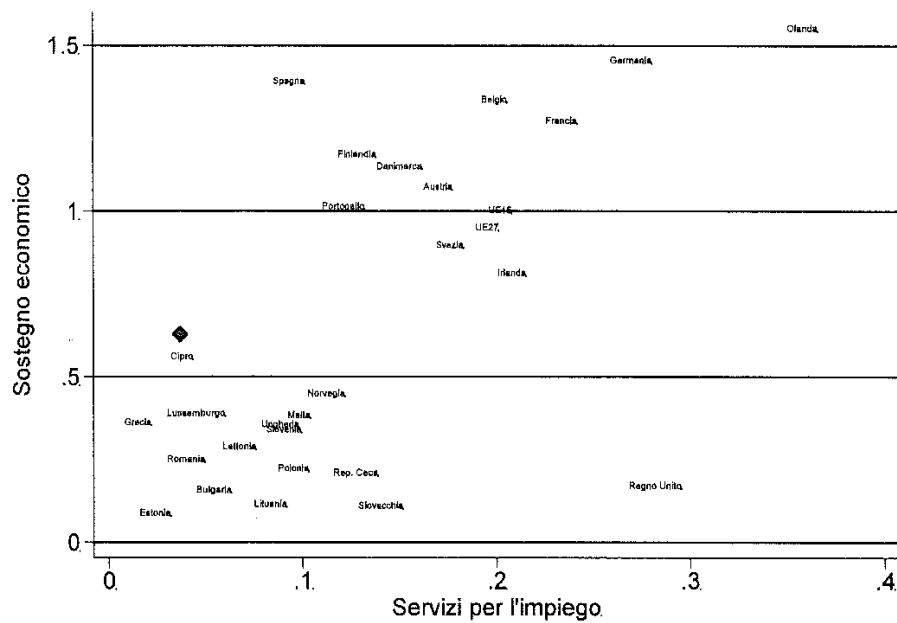
Fonte: INVALSI, Rapporto sulle rilevazioni degli apprendimenti 2012

Figura 14 – Avviamenti mensili di contratti di apprendistato in alcune regioni

(tassi di crescita sull'anno precedente)

I dati si riferiscono alle regioni che partecipano al sistema SeCO (Province autonome di Bolzano e di Trento; Campania; Emilia-Romagna; Friuli Venezia Giulia; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Sardegna; Umbria; Veneto).

Figura 15 – Politiche passive e servizi per l'impiego



Nota: Spesa in rapporto al PIL, anni 2006-07.

◆ Italia

Fonte: Eurostat

XVII LEGISLATURA — XI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 26 GIUGNO 2013

Tav. 3 – Spesa nelle principali politiche per il mercato del lavoro (% PIL)

	<u>2006-2007</u>						<u>2009-2010</u>	
	Servizi per l'impiego	Formazione	Incentivi all'occupazione	Creazione diretta di impiego	Sostegno economici ai disoccupati	Pensionamenti anticipati	Totale politiche del lavoro	Di cui: totale Politiche passive
UE27	0,19	0,19	0,12	0,07	0,95	0,09	2,2	1,4
UE15	0,20	0,20	0,13	0,07	1,00	0,09	2,3	1,5
Belgio	0,20	0,14	0,33	0,35	1,34	0,76	3,8	2,3
Bulgaria	0,05	0,04	0,04	0,24	0,16	-	0,6	0,4
Rep. Cecca	0,13	0,01	0,03	0,02	0,21	-	0,7	0,4
Danimarca	0,15	0,38	0,17	0,00	1,14	0,54	3,5	1,8
Germania	0,27	0,29	0,06	0,08	1,46	0,06	2,4	1,4
Estonia	0,02	0,03	0,00	-	0,09	-	1,4	1,1
Irlanda	0,21	0,22	0,04	0,21	0,81	0,06	3,7	2,8
Grecia	0,01	0,06	0,06	0,00	0,36	0,00	0,9	0,7
Spagna	0,09	0,14	0,31	0,06	1,39	0,06	3,9	3,1
Francia	0,23	0,30	0,12	0,20	1,27	0,04	2,5	1,4
Italia	0,04	0,18	0,17	0,01	0,63	0,10	1,8	1,4
Cipro	0,04	0,01	0,05	-	0,56	-	0,9	0,7
Lettonia	0,07	0,08	0,05	0,01	0,29	-	1,3	0,9
Lituania	0,08	0,08	0,06	0,03	0,12	0,01	0,8	0,5
Lussemburgo	0,04	0,11	0,21	0,06	0,39	0,17	1,3	0,8
Ungheria	0,09	0,06	0,08	0,05	0,36	0,00	1,2	0,7
Malta	0,10	0,03	0,02	0,00	0,38	-	0,5	0,4
Olanda	0,36	0,10	0,17	-	1,55	-	2,9	1,7
Austria	0,17	0,38	0,06	0,04	1,07	0,24	2,3	1,4
Polonia	0,10	0,10	0,04	0,02	0,22	0,39	1,0	0,3
Portogallo	0,12	0,22	0,12	0,03	1,01	0,11	2,1	1,3
Romania	0,04	0,01	0,05	0,03	0,25	-	0,5	0,5
Slovenia	0,09	0,05	0,02	0,06	0,34	-	1,1	0,6
Slovacchia	0,14	0,01	0,02	0,05	0,11	0,24	0,9	0,6
Finlandia	0,13	0,38	0,09	0,08	1,17	0,39	2,8	1,8
Svezia	0,18	0,16	0,49	-	0,90	-	1,8	0,9
Regno Unito	0,28	0,02	0,01	0,00	0,17	-	0,7	0,3
Norvegia	0,11	0,24	0,02	0,05	0,45	-	n.d.	n.d.

Fonte: Eurostat

Audizione di Roberto Cicciolessere

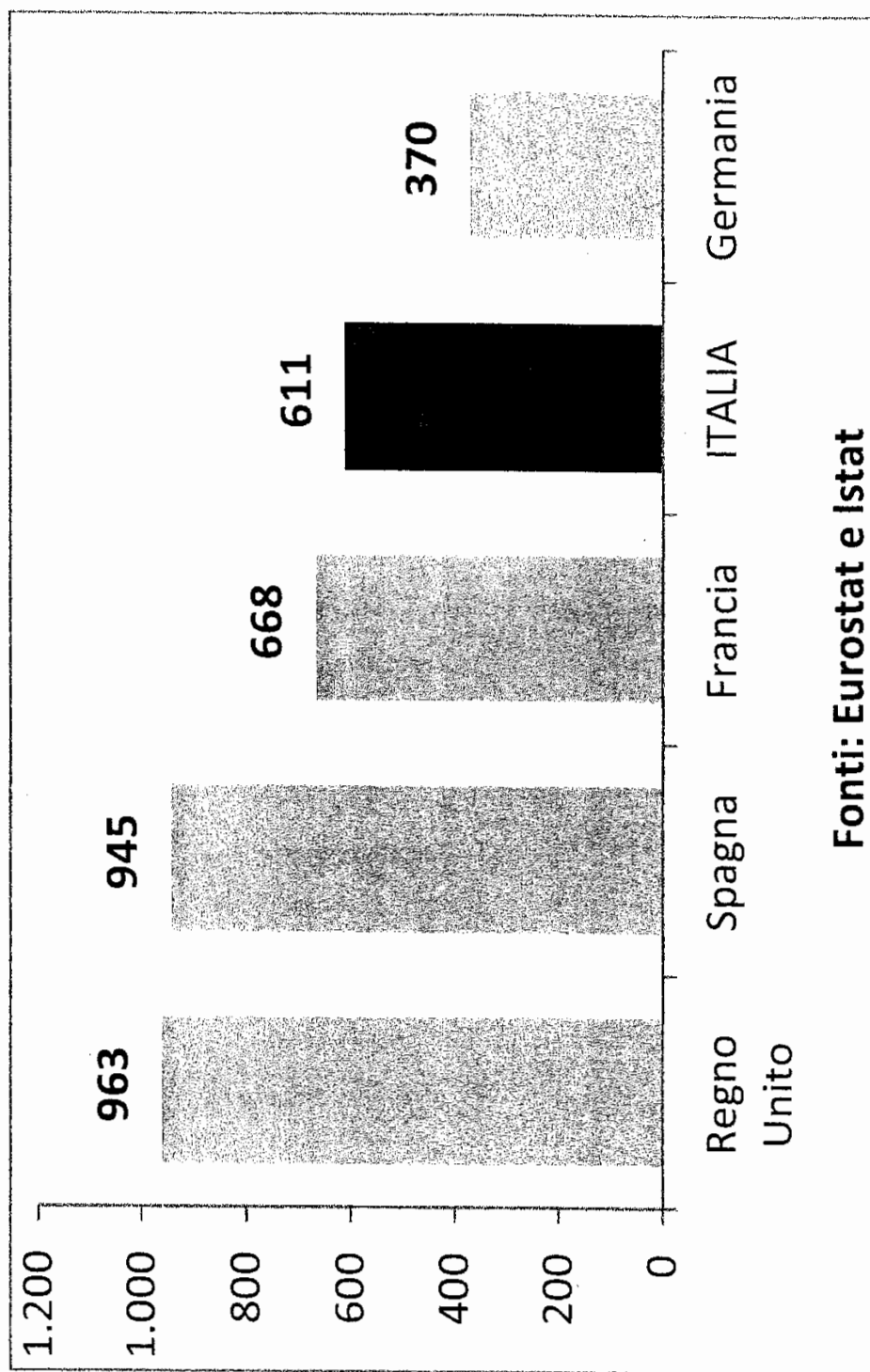
Youth Guarantee: i giovani Neet, i servizi e le politiche per il lavoro

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

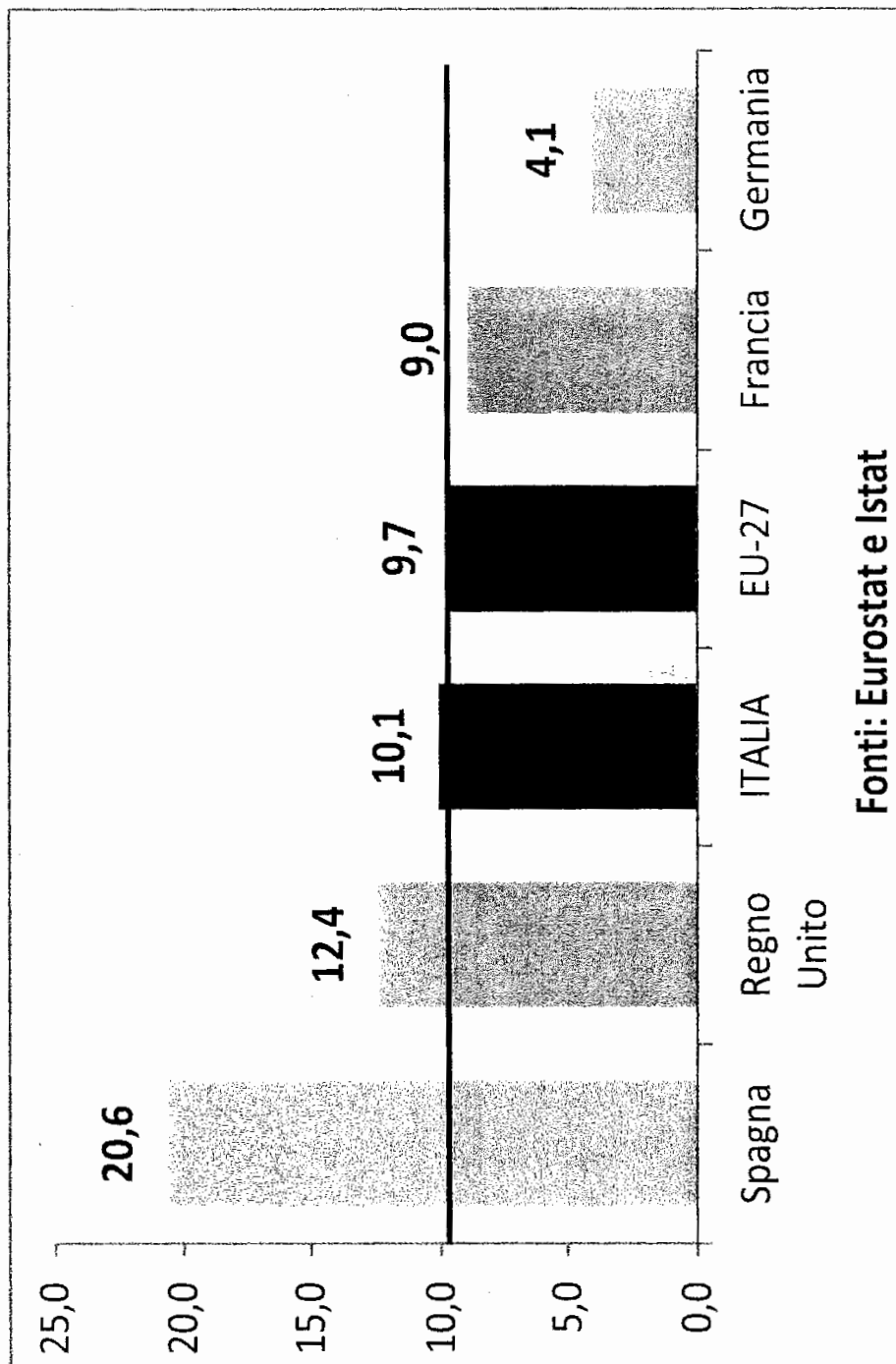
Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e
privato)

Roma, 26 giugno 2013

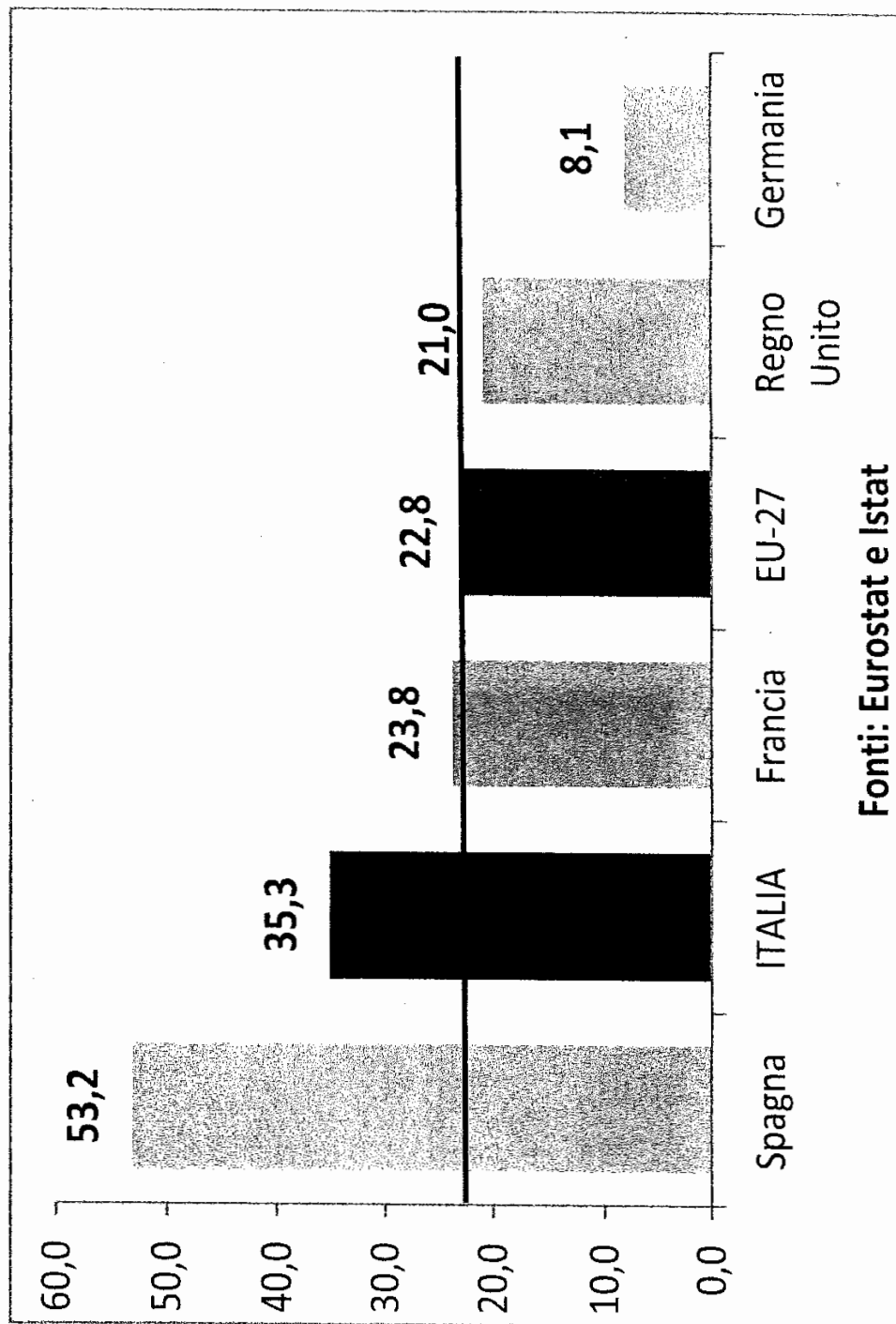
Giovani disoccupati (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)



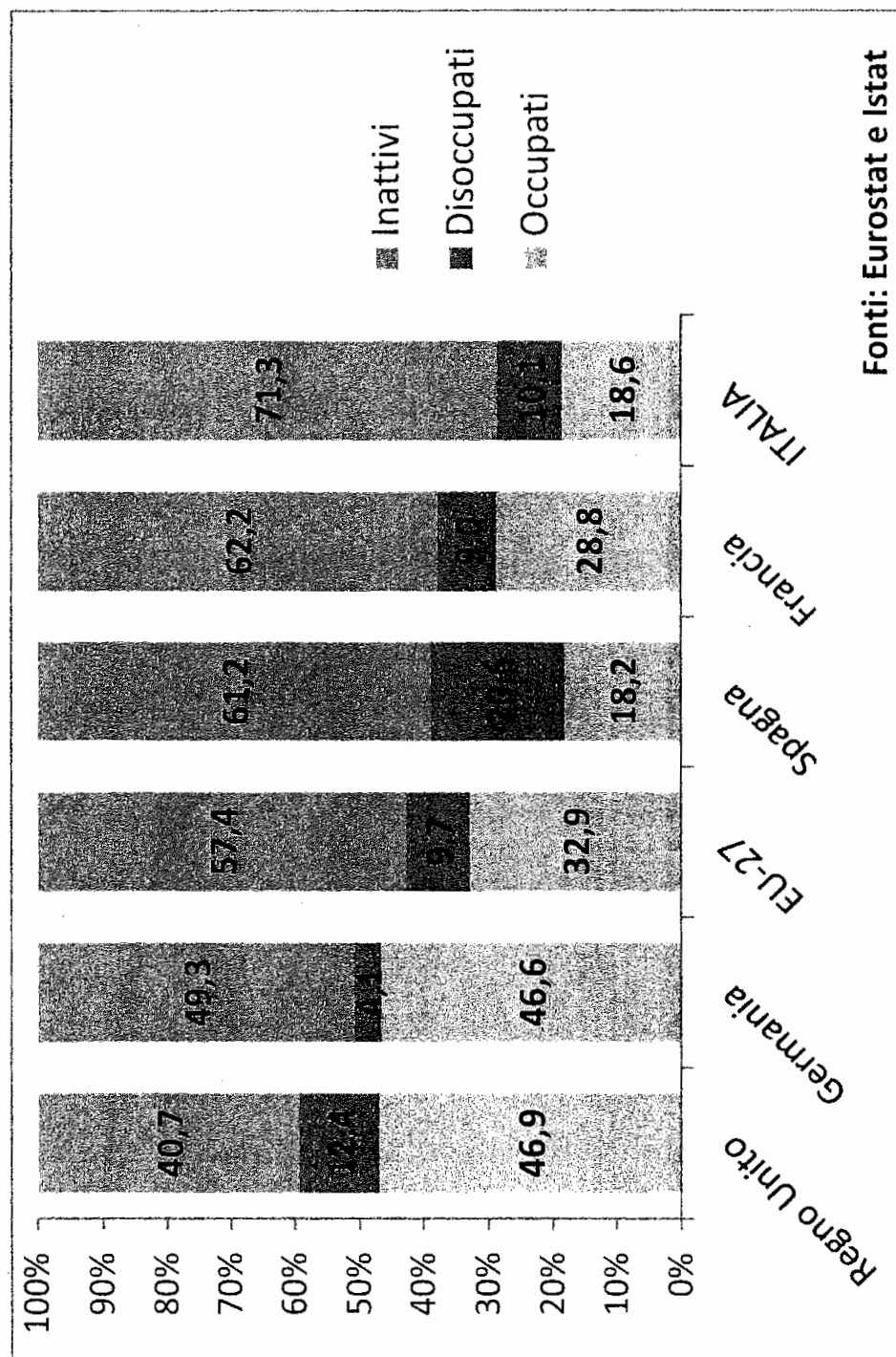
Giovani disoccupati (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (percentuale della popolazione)



Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2012 (percentuale delle forze di lavoro)

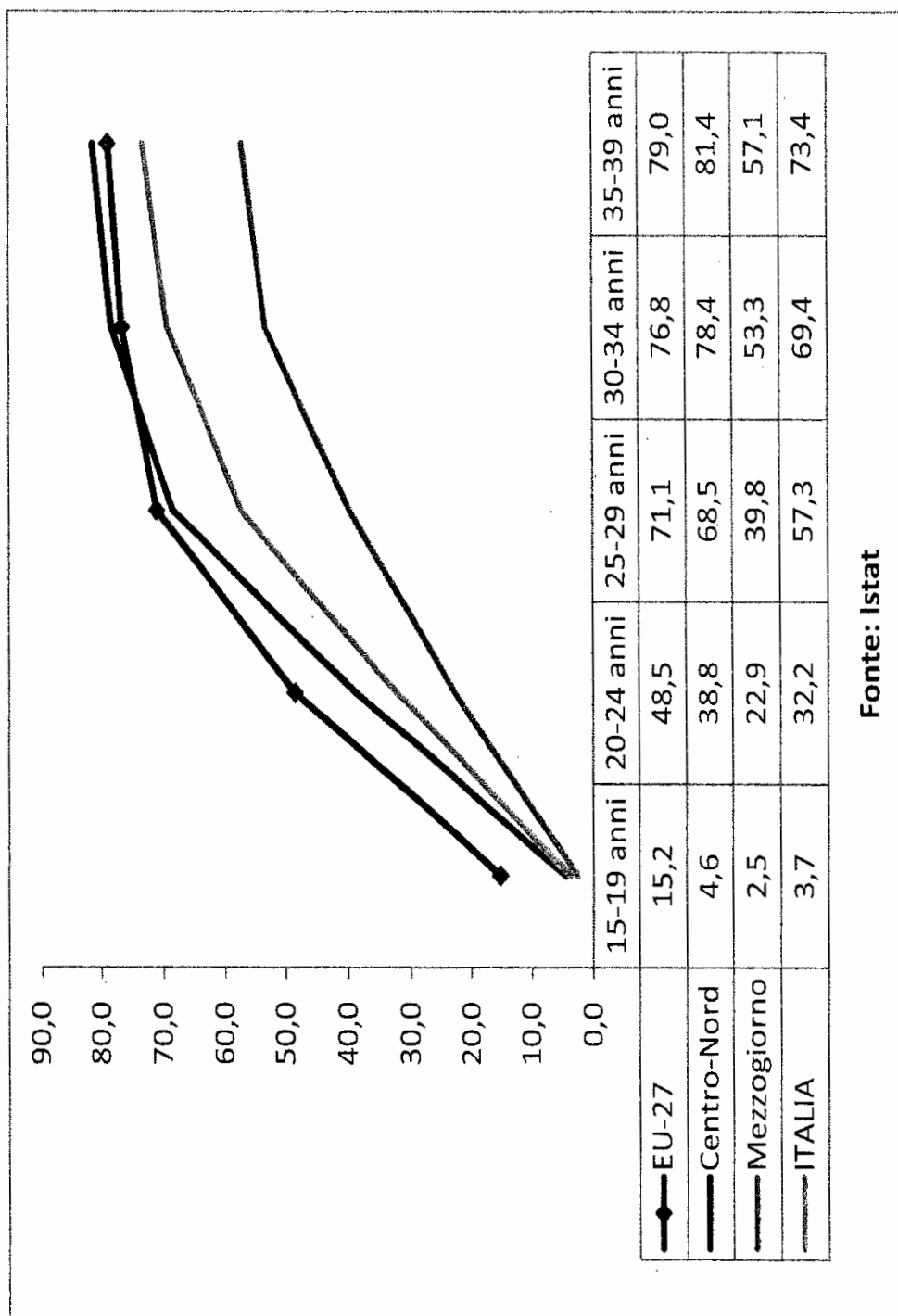


Popolazione giovanile (15-24 anni) per condizione professionale in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (composizione percentuale)

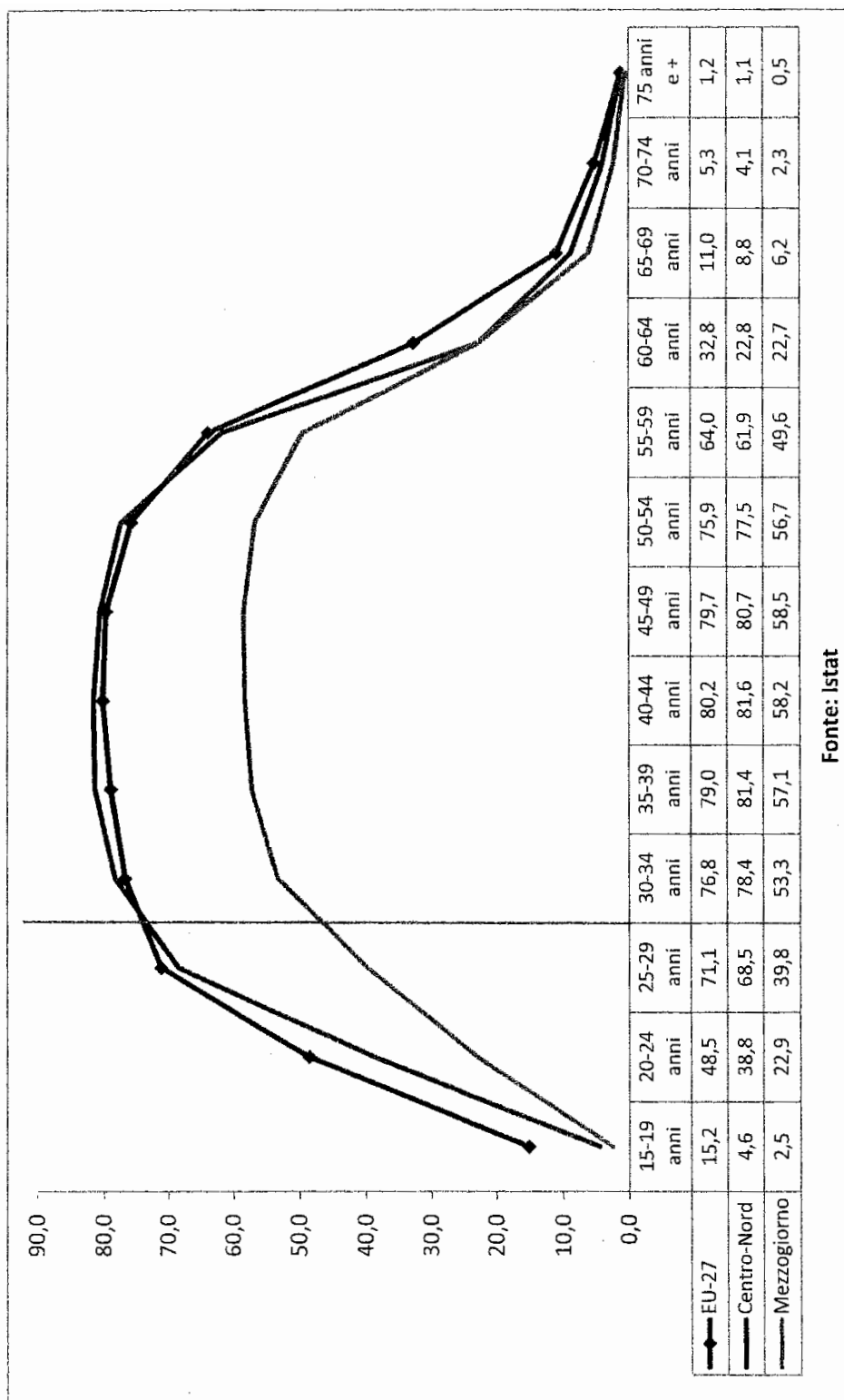


Fonti: Eurostat e Istat

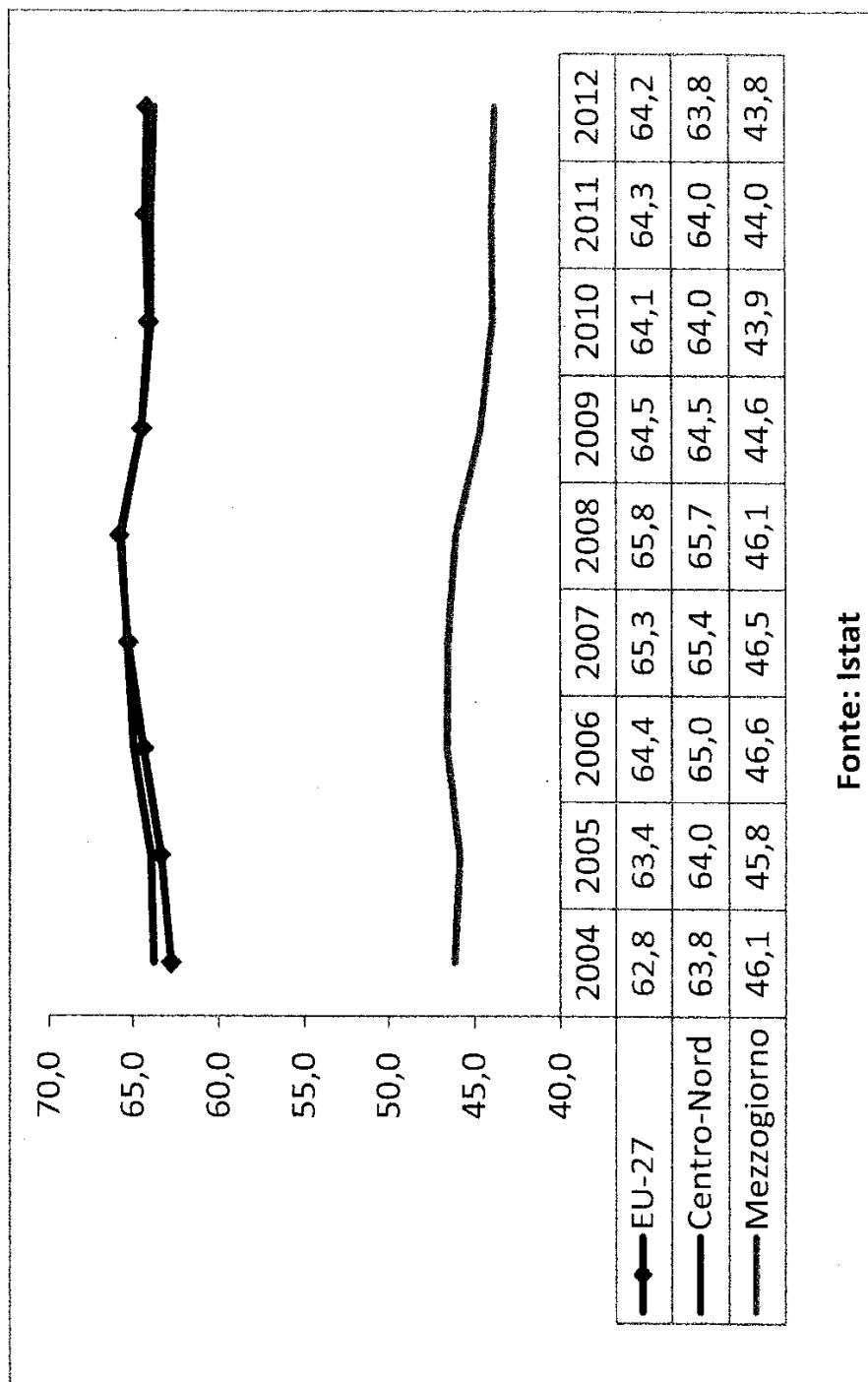
Tasso di occupazione per classi d'età (15-39 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea — Anno 2012 (valori percentuali)



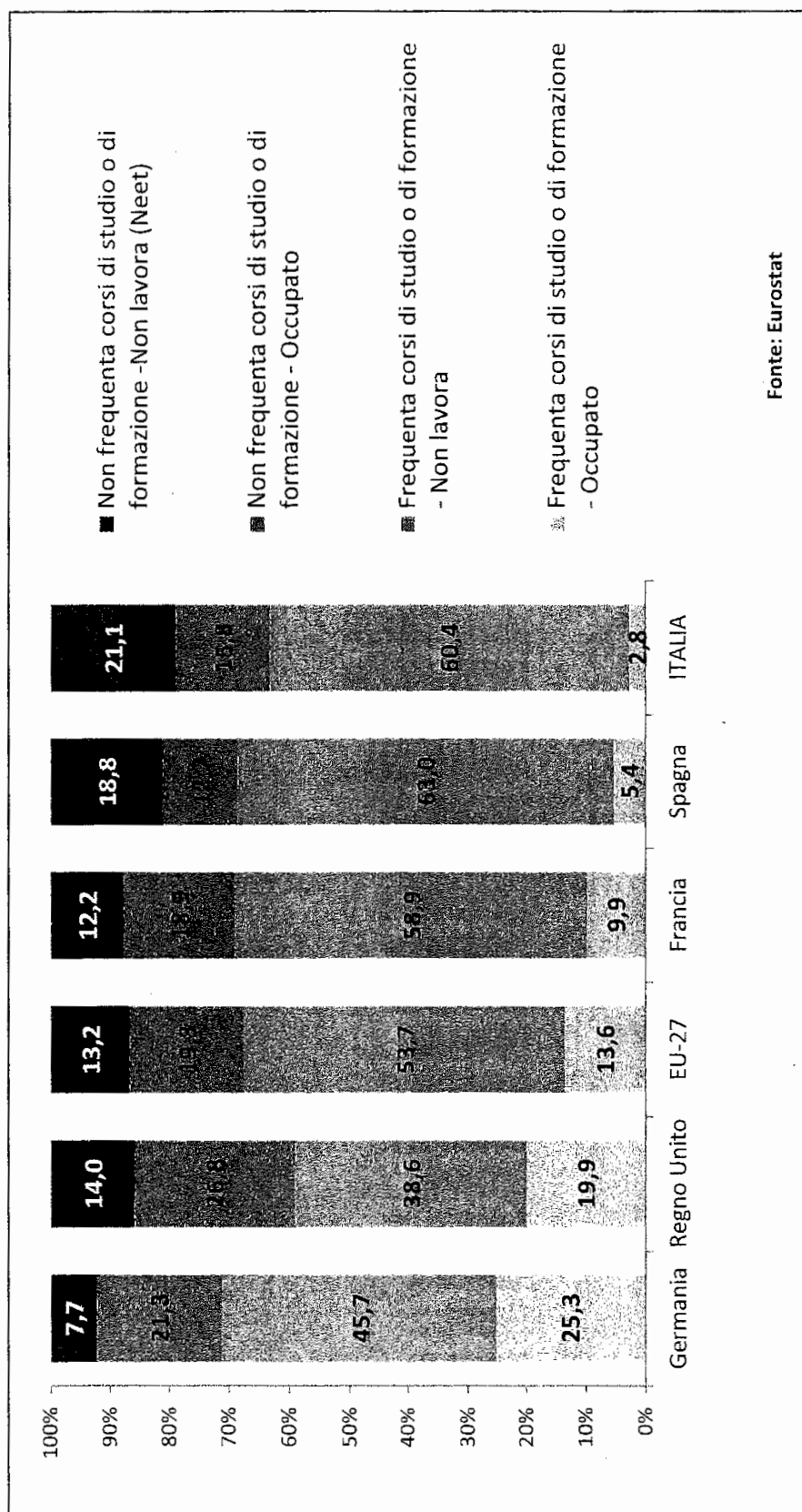
Tasso di occupazione per classi d'età in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



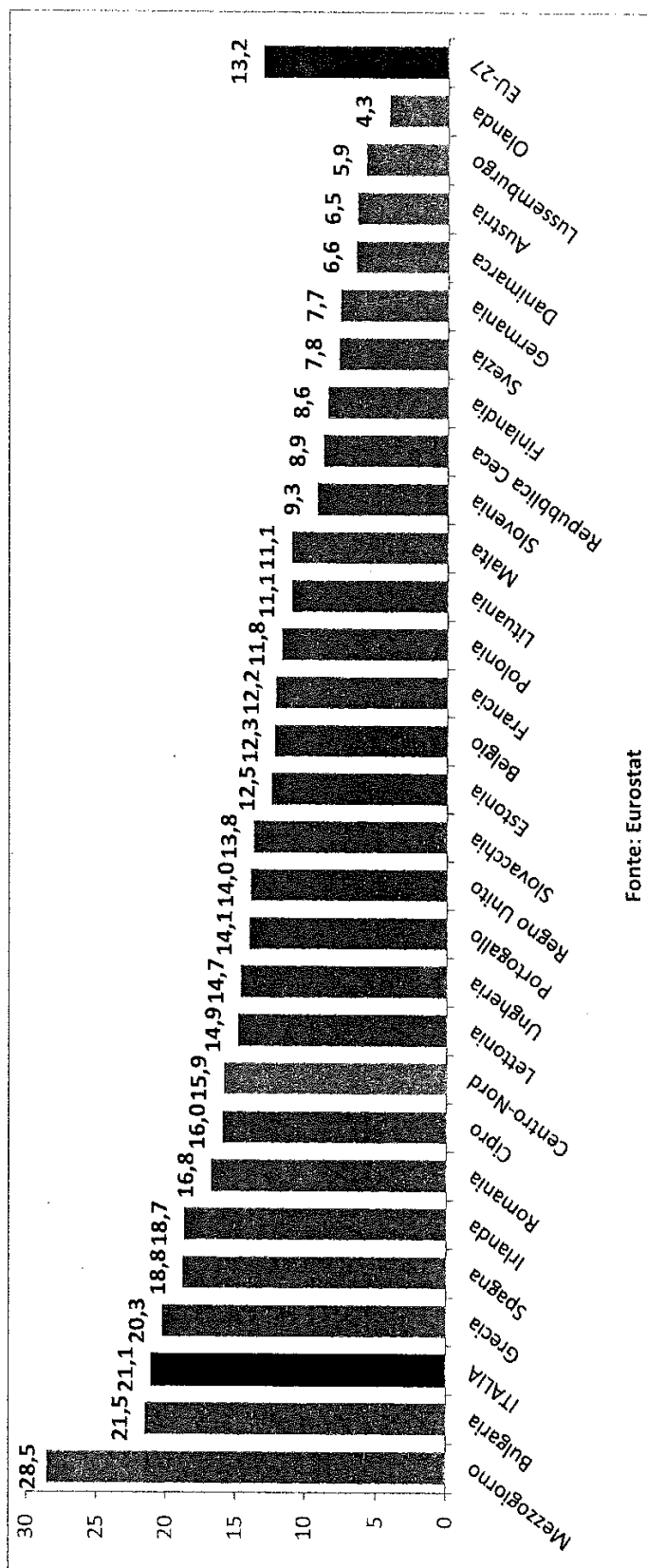
Tasso di occupazione (15-64 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



Popolazione giovanile (15-24 anni) per frequenza di corsi di studio e/o di formazione e condizione - Anno 2012 (composizione percentuale)



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



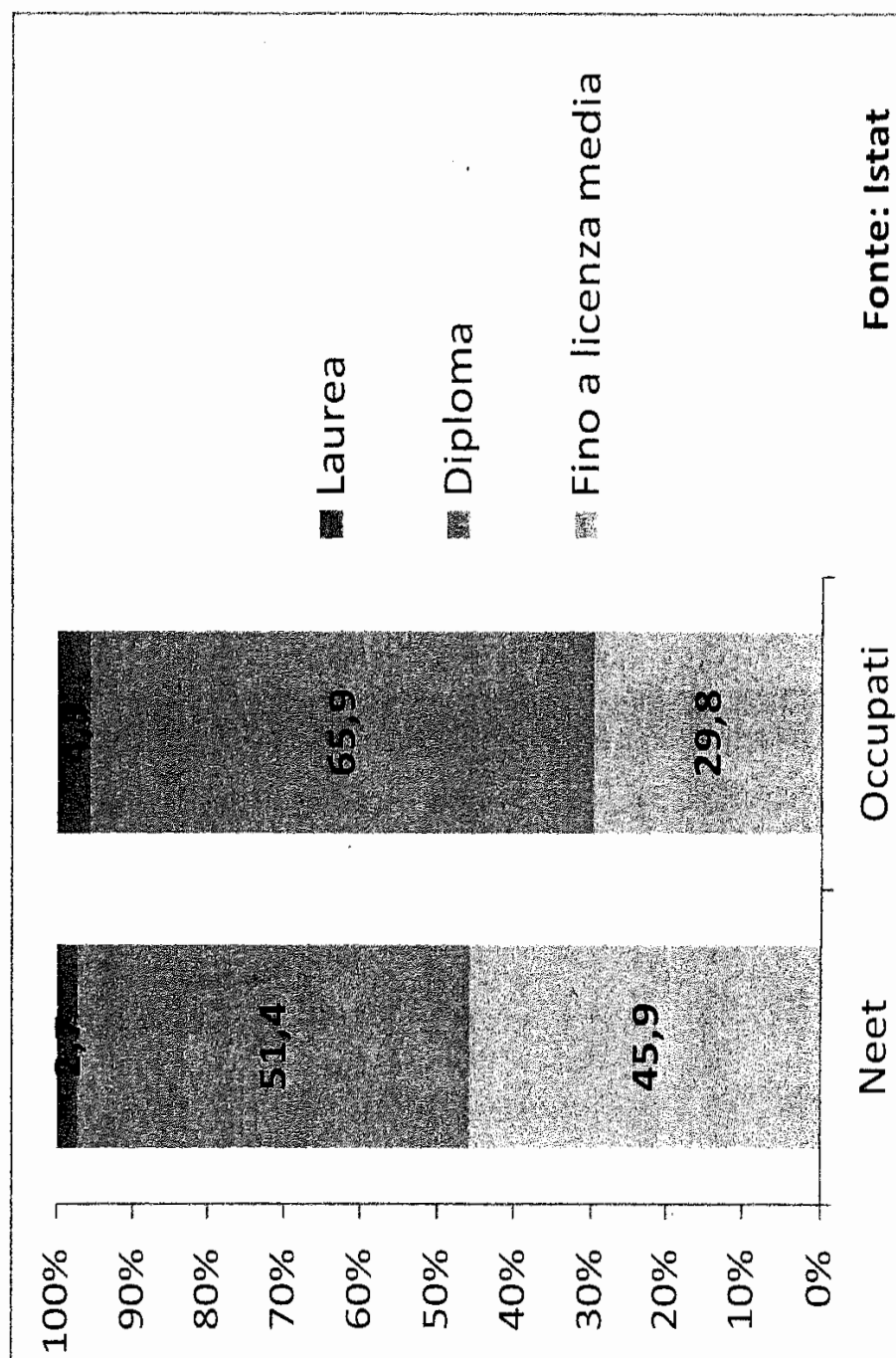
XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 2013

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

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Tasso di Neet		
Nord	189.477	187.900	377.377	15,8	14,8	15,3
Centro	94.021	98.554	192.575	17,5	17,3	17,4
Mezzogiorno	333.784	368.488	702.272	27,7	29,3	28,5
Italia	617.282	654.942	1.272.224	21,0	21,2	21,1

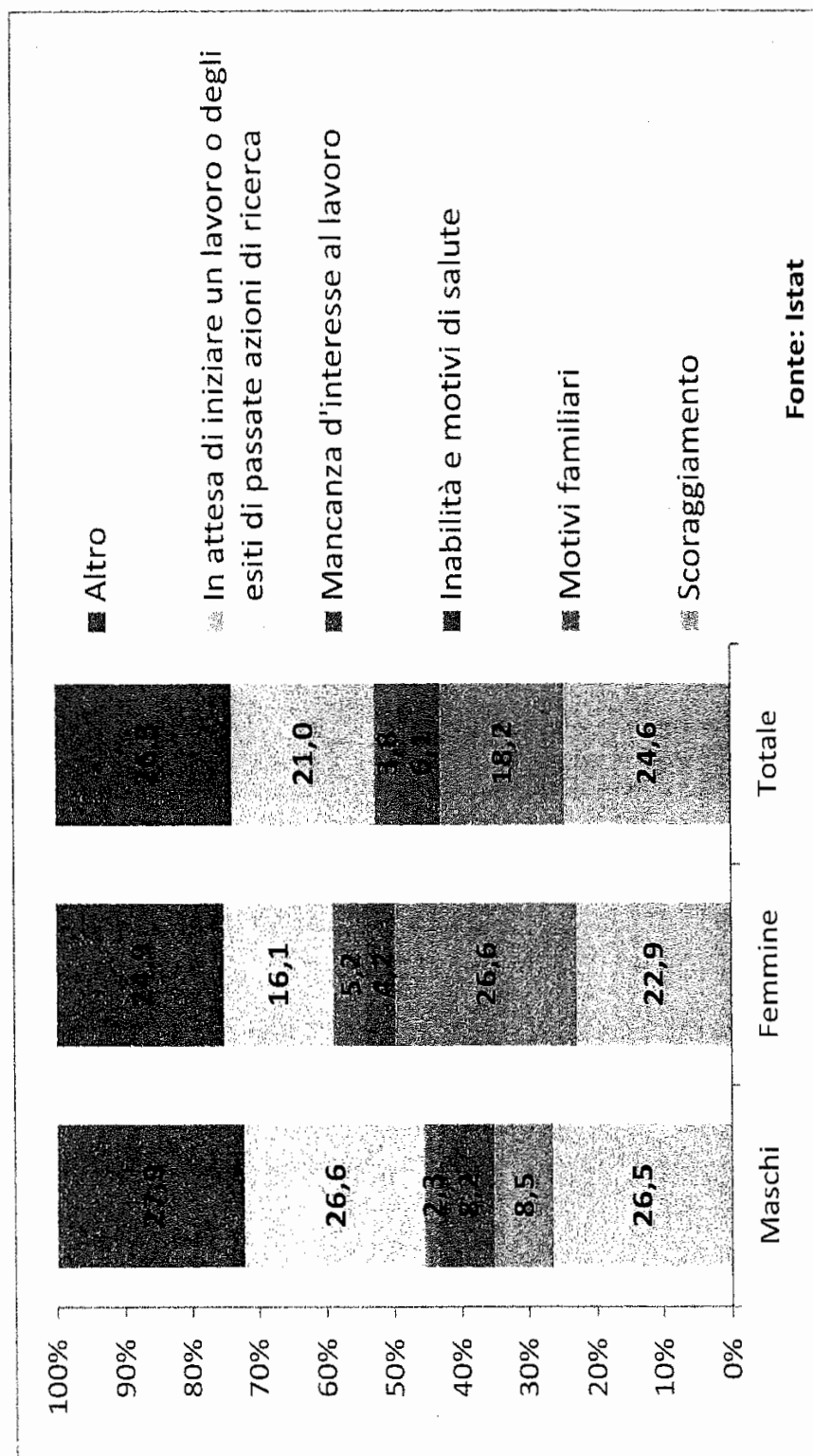
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat

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

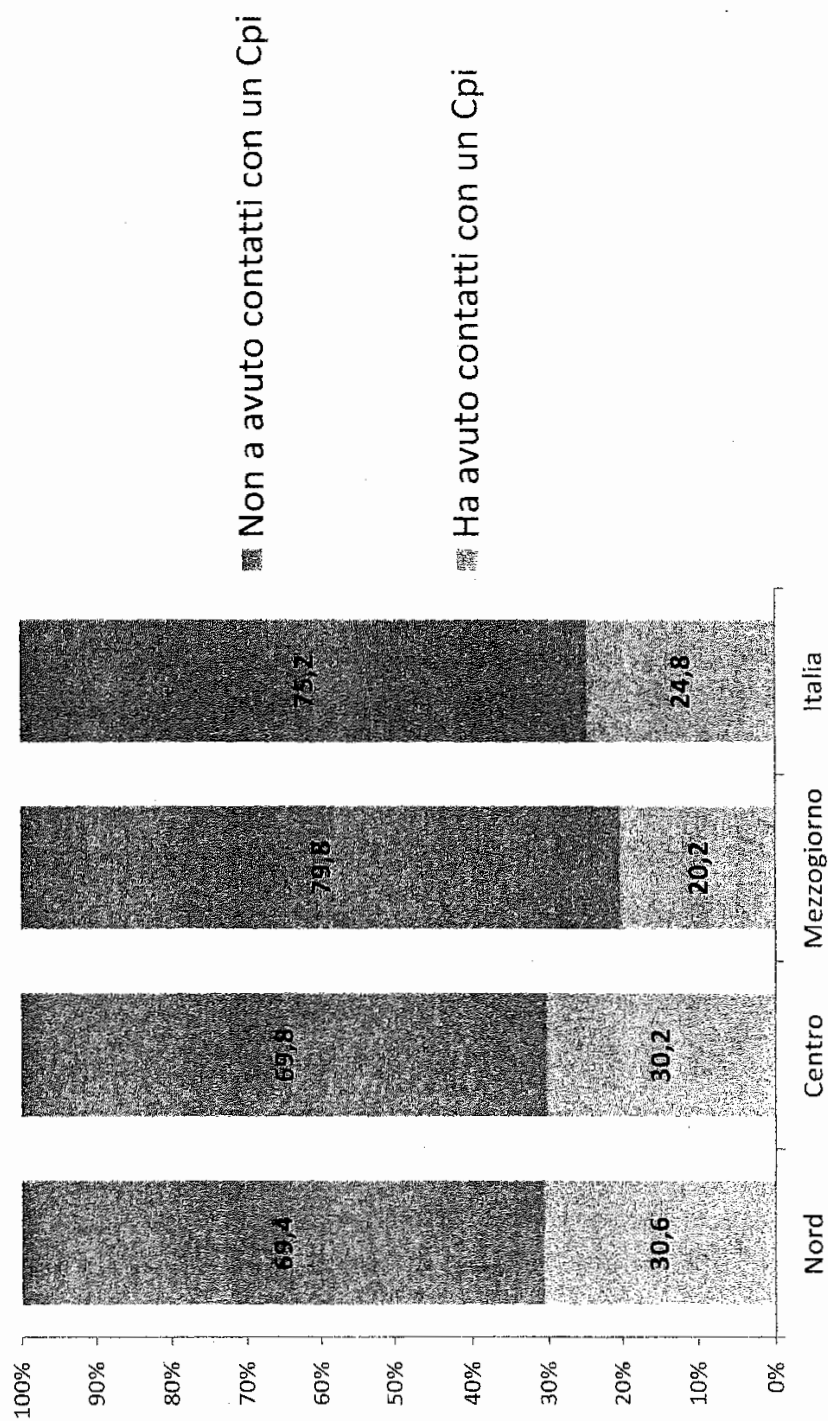


Fonte: Istat

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

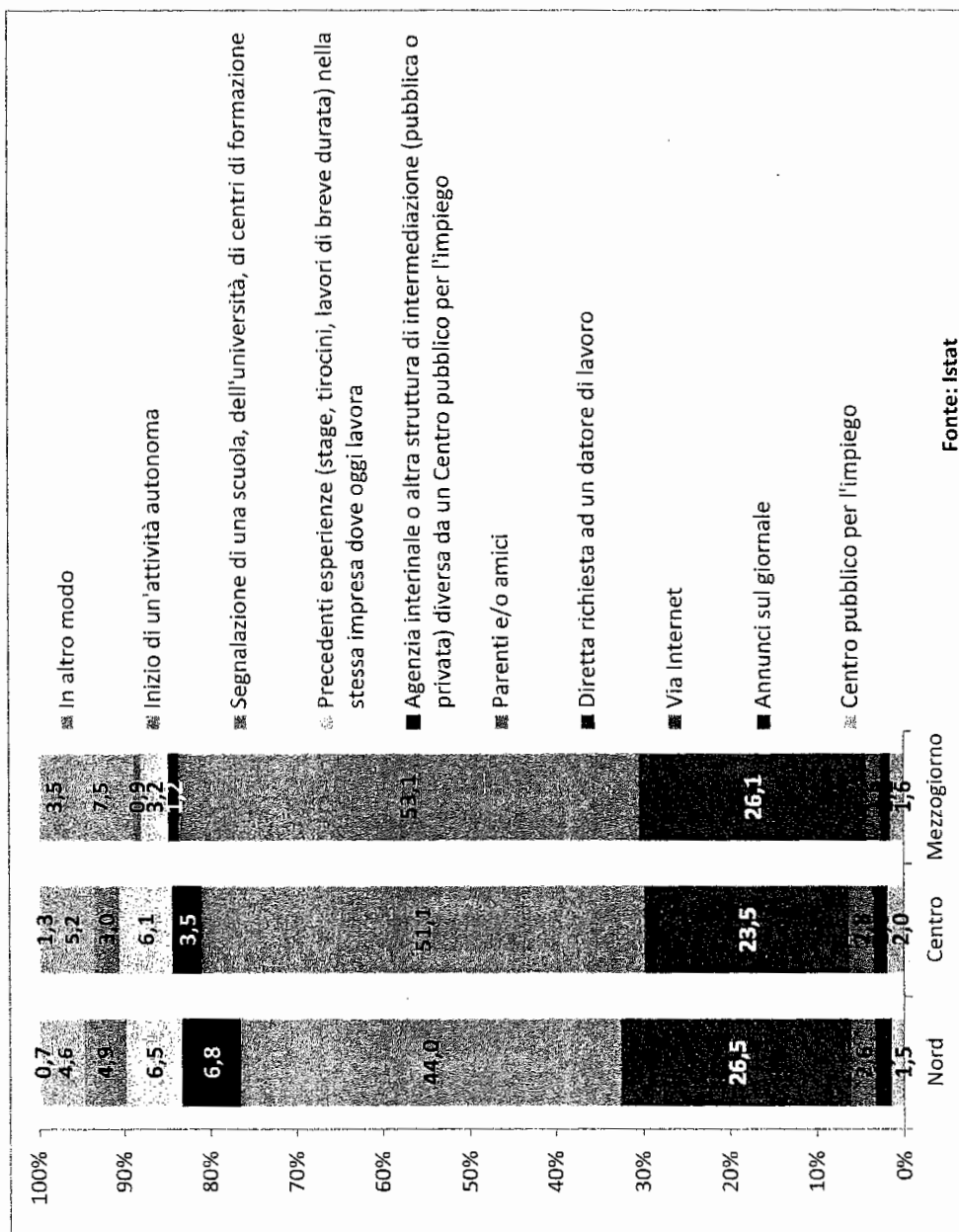


Neet (15-24 anni) che hanno avuto o non hanno avuto contatti con un Cpi da meno di 7 mesi per ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)

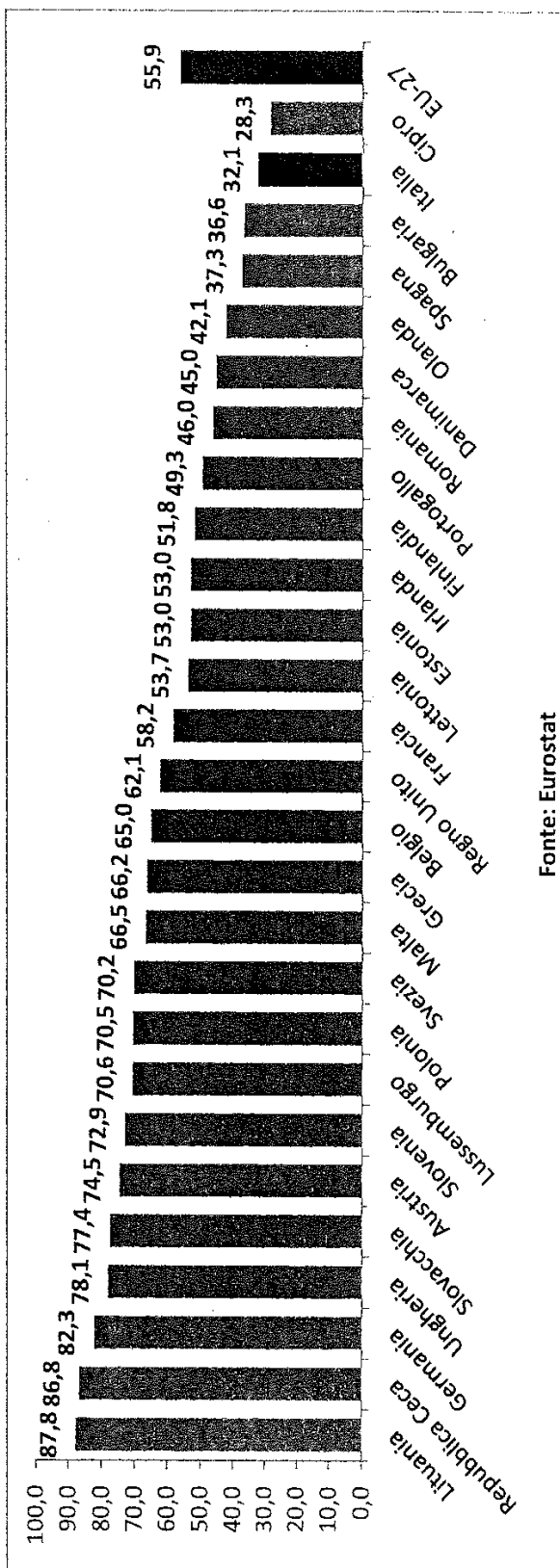


Fonte: Istat

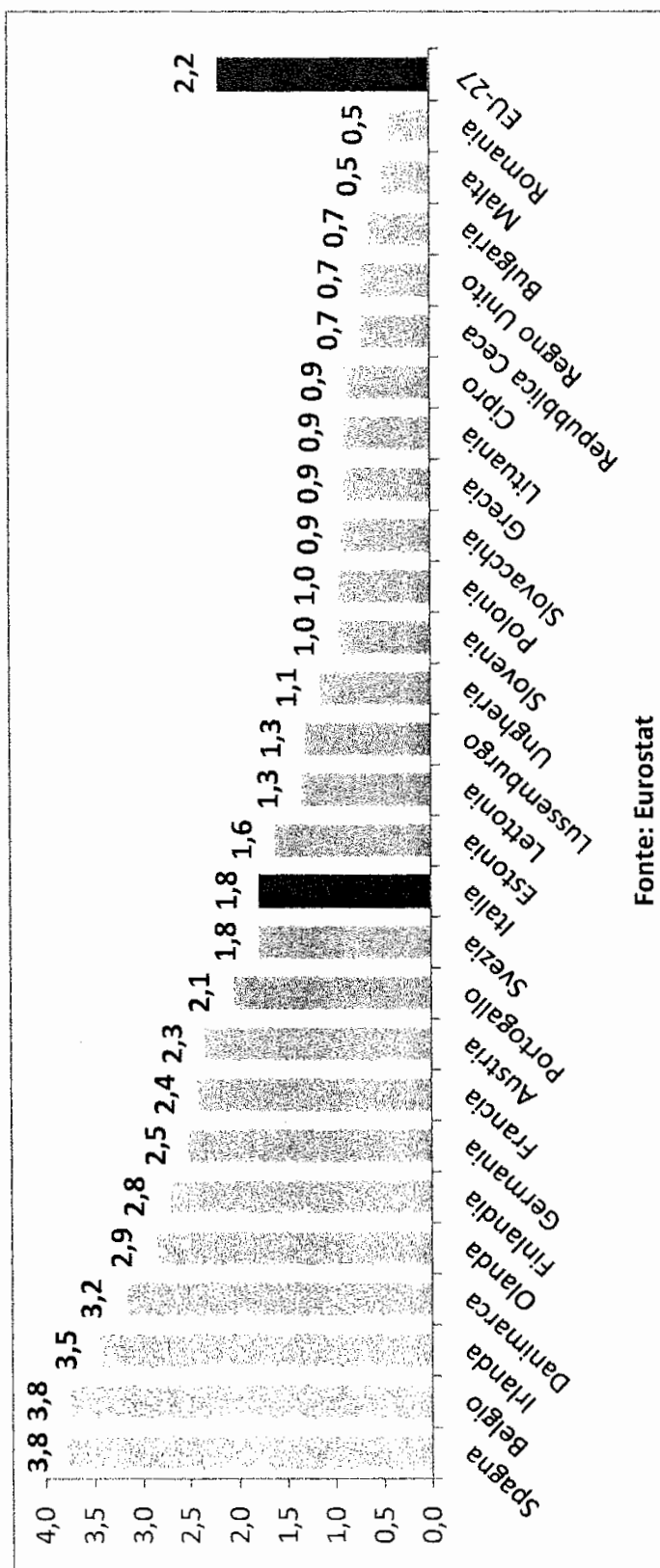
Occupati (15-24 anni) per canali attraverso i quali hanno trovato il lavoro e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



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



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



XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 2013

**Spesa per le politiche del lavoro per tipologia d'intervento in
alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2009**
(milioni di euro)

	Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Politiche attive	Integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati	Pensionamenti anticipati	Totale
Danimarca	692	2.610	2.865	982	7.150
Germania	8.872	14.672	35.161	1.322	60.028
Spagna	1.402	6.876	30.784	598	39.660
Francia	4.894	13.812	26.789	296	45.791
Italia	517	5.487	19.483	1.567	27.053
Olanda	2.180	4.581	9.690		16.451
Svezia	1.185	1.948	2.099		5.232
Regno Unito	5.420	635	5.126		11.181

**Spesa per le politiche del lavoro per tipologia d'intervento in
alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2009**
(Composizione percentuale)

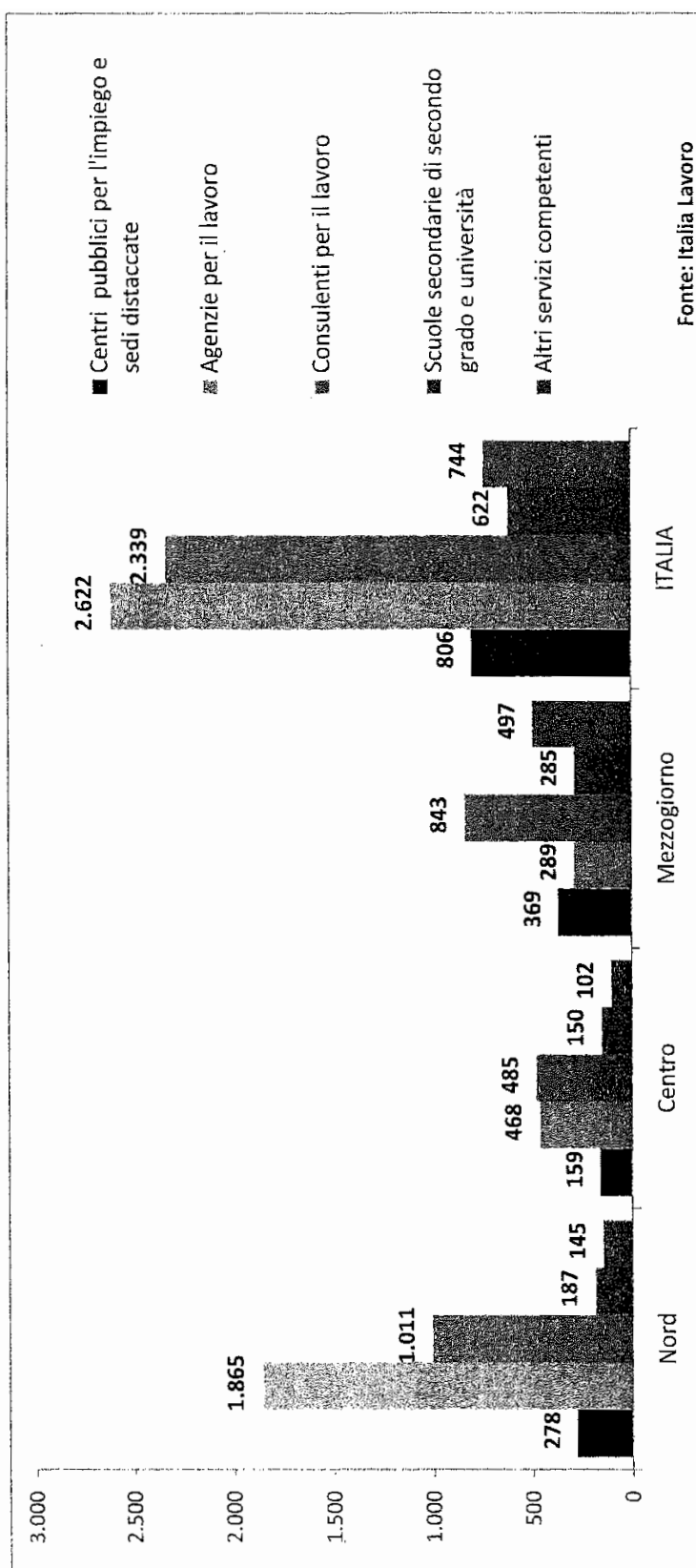
	Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Politiche attive	Integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati	Pensionamenti anticipati	Totale
EU-27	10,9	24,7	60,7	3,7	100,0
Danimarca	9,7	36,6	40,1	13,7	100,0
Germania	14,8	24,4	58,6	2,2	100,0
Spagna	3,5	17,3	77,6	1,5	100,0
Francia	10,7	30,2	58,5	0,6	100,0
Italia	1,9	20,2	72,0	5,8	100,0
Olanda	13,2	27,8	58,9		100,0
Svezia	22,6	37,2	40,1		100,0
Regno Unito	48,5	5,6	45,8		100,0

XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 2013

Personale e utenti per operatore dei servizi pubblici per l'impiego in alcuni paesi europei

	Personale PES (2006-2007)	Personale PES (2011)	Disoccupato registrato a un PES per operatore PES (2010)	Neet (15-24 anni)	Neet per operatore
Spagna	7.996	11.331	358,4	860.326	76
Italia	9.989	7.589	182,9	1.272.224	168
Portogallo	3.839	4.019	139	159.090	40
Belgio	6.470	9.835	47,8	163.110	17
Finlandia	3.700	2.700	98,1	55.152	20
Olanda	5.633	19.317	25,4	86.980	5
Germania	74.099	115.000	28,2	690.089	6
Irlanda	2.240	1.882	234,7	103.486	55
Francia	28.459	49.400	54,2	903.886	18
Austria	4.348	5.413	46,3	64.415	12
Svezia	10.248	10.800	21,4	96.665	9
Regno Unito	67.110	77.722	19,0	1.084.356	14
Danimarca	6.400	2.500	55,2	46.207	18

Servizi competenti per tipologia e ripartizione (sedi operative – totale: 7.133 al 30/04/2013)



Le proposte per adeguare il sistema dei servizi per l'impiego: stretta cooperazione tra pubblico e privato

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

Splendori degli incentivi e miserie della valutazione (o forse il contrario?)

Alberto Martini
(arrivato con Italo)

Gli incentivi alle imprese appartengono ad una vasta tipologia di interventi pubblici la cui ragion d'essere può essere informalmente descritta come
“di questa cosa buona e giusta non se ne fa abbastanza, spendiamo soldi perché se ne faccia di più”

Il ventaglio di politiche è ampio.
Ci rientrano i **bonus bebè** per incoraggiare le nascite, le **borse di studio** per l'università, le varie **rottamazioni** e detraibilità delle spese documentate per **ristrutturazioni**, gli **incentivi alle imprese** per progetti di R&D o di investimento in capitale fisico, per **assumere** disoccupati o **stabilizzare** precari

Il problema **comune a tutti gli incentivi** è la difficoltà di distinguere tra coloro che la 'cosa incentivata' l'avrebbero fatta comunque (e quindi ricevono un **premio** per aver fatto una cosa buona e giusta) e coloro che sono effettivamente spronati dall'incentivo a fare quella cosa

Premiati o Spronati?

Tecnicamente si parla di “addizionalità” o del suo contrario, il peso morto, o *deadweight* in inglese, a casa mia si dice “Soldi sprecati”

Ma è un'immagine in bianco e nero, in cui sono possibili infinite sfumature di grigio

se l'addizionalità è del 50%, ogni X aggiuntiva costa il doppio dell'incentivo
se l'addizionalità è del 100%, ogni X aggiuntiva costa quanto un incentivo
se l'addizionalità è del 20%, ogni X aggiuntiva costa 5 volte l'incentivo
detto più direttamente:

se l'addizionalità è del 20%, l'80 percento dei soldi sono sprecati

c'è chi la vede diversamente:

“chi istituisce questo tipo di strumenti è per lo più consapevole che una parte rilevantissima della spesa sia "a peso morto" e che tuttavia anche questa componente, abbassando selettivamente il costo del lavoro, abbia una sua funzione economica, di premio rispetto a taluni comportamenti giudicati virtuosi.”

Ma il contribuente/elettore è d'accordo con il fatto che una parte rilevantissima della spesa sia "a peso morto"?

Se si scoprisse che gli incentivi alla rottamazione non hanno fatto vendere più automobili, avrebbe senso sovvenzionare quelli che l'auto l'avrebbero cambiata comunque?

IO CREDO SIA IMPORTANTE SAPERE
QUAL E' IL GRADO DI ADDIZIONALITA'

per gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato o stabilizzazione dei precari la poca evidenza esistente suggerisce bassa addizionalità

in PIEMONTE nel 2007: voucher per stabilizzare da 5.000 Euro (usato il Click Day) 10% di addizionalità; quindi stabilizzare un precario **costa 50.000 euro**

decreto salva italia: premio di 12,000 ai primi che stabilizzano i dati del Veneto suggeriscono 30% di addizionalità. Quindi stabilizzare un precario **costa 40.000 euro**

QUESTI RISULTATI SONO POCO AFFIDABILI E
SOGGETTI AD INTERPRETAZIONI DIVERSE

In qualche caso si può applicare un metodo molto più semplice e molto più credibile

sorteggiare



Orrore!!!!!!!

In primo luogo, occorre abbandonare il rito del *click-day* sostituendolo con un più rilassato *click-month*, durante il quale si accettano tutte le domande (che devono essere semplificate al massimo in modo da avere un costo irrisorio, codice fiscale dell'azienda e codice fiscale della persona da assumere o stabilizzare, **non si blocca** la presentazione delle domande quando le risorse sono esaurite).

Se, come è probabile, le richieste superano abbondantemente la disponibilità di risorse, **si sorteggiano le persone assumibili usufruendo dell'incentivo.**

Il sorteggio crea due gruppi di persone con identica composizione: Il gruppo degli incentivati e il gruppo dei NON-incentivati. I due gruppi sono simili in tutto tranne che per l'incentivo

La percentuale di incentivati assunti o stabilizzati nei mesi successivi sarà meno del 100%

La percentuale di NON-incentivati assunti o stabilizzati nei mesi successivi sarà più di zero

Poniamo che l'80 per cento degli incentivati venga assunto/stabilizzato negli N mesi successivi

Qui il giurista ingenuo direbbe “grazie all'incentivo l'80 per cento degli incentivati sono stati assunti o stabilizzati”

Quindi i menagramo alla Martini sono stati smentiti.

Ma cosa succederebbe a cotanta ingenuità se si scopre che il 70% dei NON-incentivati venisse assunto?

L'EFFETTO DEGLI INCENTIVI E' LA DIFFERENZA DI 10 PUNTI PERCENTUALI TRA I DUE GRUPPI

l'avversione viscerale all'uso del sorteggio è seconda solo all'opposizione ottusa ai test standardizzati dell'INVALSI

il sorteggio è giustificato quando c'è razionamento

Quali sono le alternative al sorteggio in caso di scarsità di risorse?

Due grandi alzate d'ingegno giuridico

l'ordine di presentazione delle domanda
oppure
la graduatoria

il primo è un brutto sorteggio. Si randomizza nella sostanza, dando priorità di accesso a chi si è sbrigato, quando a sbrigarsi è una segretaria o un ufficio del personale, quindi dando maggiori chance a qualcuno sulla base di un criterio non di merito. SI SCEGLIE NON A CASO, MA A CASACCIO.

La graduatoria è un condensato di ipocrisia. Si ordina sul merito o sul bisogno, o curiose mescolanze dei due, ma non si sa nulla su come l'impatto della misura di distribuisce lungo la graduatoria.

UN ASSESSORE UN GIORNO DISSE UNA COSA MOLTO ACUTA: VA BENE LA GRADUATORIA, MA ADESSO COMINCIAMO DAL FONDO O DALL'INIZIO?

PAGINA BIANCA

€ 4,60



17STC0000520