

Università degli Studi di Salerno
CENTRO DI ECONOMIA DEL LAVORO E DI POLITICA ECONOMICA

Floro Ernesto Caroleo[†] e Francesco Pastore[‡]

LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA.
LA RIFORMA DEI SISTEMI D'ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE
PROFESSIONALE COME ALTERNATIVA ALLA FLESSIBILITÀ
NUMERICA PER ACCRESCERE L'OCCUPABILITÀ[#].

DISCUSSION PAPER NUM. 83
Ottobre 2004

[†] Professore straordinario di Politica Economica, Università di Salerno.

[‡] Ricercatore di Economia Politica, Seconda Università di Napoli.

[#] Riconoscimenti. La ricerca è stata realizzata nel contesto del progetto di ricerca TSER-EU su: "Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe". Si ringrazia l'Unione Europea per il supporto finanziario alla raccolta dei dati utilizzati nell'analisi econometrica. Precedenti versioni del lavoro sono state presentate in diversi incontri scientifici, tra cui si ricordano la Conferenza EURESCO su: "Labour Market Change, Unemployment and Citizenship in Europe", tenutasi ad Helsinki nel 2001; la XVI Conferenza AIEL, tenutasi a Firenze nel 2001, ed un seminario presso l'Università Partenope, tenutosi a Napoli nel 2002. Cogliamo l'occasione di questa pubblicazione per ringraziare tutti i partecipanti ai seminari. Ringraziamo inoltre Paolo Barbieri, Torild Hammer, Niall O'Higgins, Ira Malmberg ed un referee anonimo per gli utili commenti ricevuti. Naturalmente, la responsabilità degli eventuali errori e delle opinioni espresse è solo degli autori.

CENTRO DI ECONOMIA DEL LAVORO E DI POLITICA ECONOMICA
Comitato Scientifico:
Adalgiso Amendola, Floro Ernesto Caroleo,
Ugo Colombino, Cesare Imbriani, Pasquale Persico,
Enrico Pugliese, Salvatore Vinci

Indice

| | |
|--|----|
| Abstract..... | 5 |
| 1. Introduzione | 6 |
| 2. Il mercato del lavoro giovanile nei paesi OCSE | 9 |
| 3. La disoccupazione giovanile ed il Mezzogiorno | 12 |
| 4. Il sistema di formazione professionale italiano..... | 16 |
| 5. Una valutazione orientata al gruppo obiettivo con i dati YUSE | 18 |
| 6. Il modello econometrico..... | 20 |
| 7. Le variabili indipendenti | 23 |
| 8. Le determinanti della partecipazione dei giovani | 26 |
| Conclusioni | 31 |
| References..... | 33 |

Abstract

The European Employment Strategy stresses the role of human capital accumulation, to increase via reforms of the education system and active labour market policy on a large scale, as the main instruments against unemployment. We argue that these instruments might be more effective than increasing labour market flexibility in reducing long-term youth unemployment. Nonetheless, while spending in training schemes is featured by an apparent institutional and financial poverty, the educational reform needs time to produce its effects. The multinomial logit analysis of labour market participation on YUSE data suggests that educational qualification and work experience are the most important determinants of employability. We detect also the existence of a “training trap”.

JEL Codes: J24, R23

Keywords: European Employment Strategy, Youth Unemployment, Employment Policy

1. Introduzione

Il lavoro si propone di svolgere una valutazione qualitativa e quantitativa dei processi attraverso cui avviene l'inserimento nel lavoro dei giovani d'età compresa tra 18 e 24 anni in Italia. La Strategia Europea per l'Occupazione, definita nell'ambito del Consiglio Europeo di Lussemburgo, pone in risalto la riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale, nonché le politiche attive per l'impiego come strumento principe per combattere la disoccupazione giovanile, specie quella di lunga durata, e facilitare la difficile transizione scuola-lavoro.

Anche nel dibattito accademico, sempre più spesso, le politiche a favore dell'istruzione e della formazione professionale sono viste come un rimedio alternativo alle politiche volte ad accrescere la flessibilità numerica nel mercato del lavoro¹ (si vedano, ad esempio, Booth and Snower, 1995; Gregg e Manning, 1997; Caroleo e Pastore, 2003). Come notato, ad esempio, in Pastore (2004), alla base di questa contrapposizione c'è una diversa concezione della disoccupazione di lunga durata. Secondo i sostenitori della flessibilità, la disoccupazione di lunga durata sarebbe una logica conseguenza della lentezza con cui il mercato alloca i posti di lavoro disponibili. Di conseguenza, un numero imprecisato di individui è costretto, quasi per caso, ad essere disoccupato più a lungo di altri, restando così intrappolato in quello stato a causa dell'insorgere di vincoli all'occupabilità sia dal lato dell'offerta – il processo di deskilling subito – che dal lato della domanda – la tendenza dei datori di lavoro a preferire i disoccupati di breve durata. L'unico modo per ridurre la disoccupazione di lunga durata consisterebbe, pertanto, nell'accrescere le opportunità di lavoro in modo generalizzato e nel ridurre la durata

1 Seguendo Salvati (1988), s'intende per flessibilità numerica l'assenza di restrizioni istituzionali, sia di tipo normativo che sindacale, alle decisioni di assunzione e di licenziamento da parte delle imprese. Pur essendo collegata alle altre forme di flessibilità, quella numerica assume contorni ben distinti sia dalla flessibilità salariale che da quella funzionale, vale a dire la capacità del lavoratore di svolgere più mansioni nella stessa impresa.

media della disoccupazione attraverso un drastico ridimensionamento dei costi di assunzione e di licenziamento. Secondo i critici della flessibilità, invece, la disoccupazione di lunga durata è dovuta a caratteristiche spesso non facilmente osservabili di coloro che ne sono vittima, dalla mancanza di motivazioni, all'assenza di una rete di informazioni che permetta loro di trovare i posti di lavoro vacanti, al possesso di qualifiche professionali poco spendibili sul mercato, alla scarsa qualità della formazione scolastica ricevuta. Una generalizzata maggiore flessibilità non avrebbe alcun effetto su questo gruppo di individui. Per ridurre la sua dimensione, occorrono, piuttosto, politiche per l'impiego diversificate, mirate a ridurre le debolezze specifiche, nel breve periodo, ed un'istruzione più efficiente e di qualità, nel lungo periodo.

Anche nell'Agenda Sociale Europea approvata nel Consiglio di Nizza e delineata in dettaglio nel Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 si dichiara che: "la coesione sociale, il rifiuto di qualsiasi forma di esclusione o discriminazione di genere sono valori essenziali del modello sociale europeo". Inoltre, "il lavoro è la migliore protezione contro l'esclusione sociale" e, tuttavia, tale obiettivo non deve essere perseguito solo con strumenti quantitativi, quale la flessibilità, ma anche puntando ad un aumento della "qualità" sia nelle caratteristiche delle singole occupazioni che nel funzionamento del mercato del lavoro. Una maggiore qualità dell'occupazione può contribuire alla creazione di un circolo virtuoso, che dal miglioramento della produttività porta a migliori livelli di vita e ad una crescita economica maggiore e più sostenibile.

Questo lavoro affronta il tema ora delineato, nel modo seguente. Il secondo paragrafo discute le caratteristiche specifiche del mercato del lavoro giovanile, tentando di spiegare perché i giovani esibiscono un rischio più alto di entrata nella disoccupazione di lungo termine. Essi hanno, infatti, un basso tasso di partecipazione ed alti flussi fra stati del mercato del lavoro, poiché il loro obiettivo principale è acquisire conoscenze da spendere nel mercato del lavoro per il resto della loro vita lavorativa. Un sistema di istruzione e di formazione professionale inefficiente può tenere alcuni gruppi di lavoratori meno motivati

lontano da un'occupazione stabile, accrescendo il rischio che essi cadano nella trappola della disoccupazione di lunga durata. Per questo gruppo di lavoratori, una maggiore flessibilità numerica rischia di essere un rimedio affatto insufficiente, quando non controproducente. Solo un sistema di istruzione che faciliti, anziché ostacolare le transizioni scuola-lavoro può ridurre la quota di disoccupazione giovanile. Le stesse politiche per l'impiego rischiano di essere un rimedio tardivo e sono, pertanto, scarsamente efficaci se non sono viste come complementari alla formazione generale acquisita nel circuito scolastico.

L'analisi del livello e della composizione della spesa in programmi di formazione condotta nei paragrafi tre e quattro suggerisce che essa sia caratterizzata da povertà istituzionale e finanziaria, mentre la riforma dei sistemi d'istruzione richiede ancora tempo per produrre i suoi effetti.

I paragrafi successivi presentano i risultati di una stima effettuata utilizzando un modello logistico multinomiale della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro su dati a livello individuale raccolti nell'ambito del progetto su Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe (YUSE). Quest'indagine è stata condotta nel 2000 su un campione di giovani disoccupati, iscritti alle liste di collocamento in Campania ed in Veneto per un periodo di almeno tre mesi l'anno precedente l'intervista.

I risultati, discussi nel paragrafo ottavo e commentati nelle osservazioni conclusive, suggeriscono che l'istruzione e l'esperienza lavorativa sono condizioni determinanti del successo nel trovare un posto di lavoro. Inoltre, si riscontra l'esistenza di una "trappola della formazione professionale": la partecipazione a programmi di formazione, infatti, anziché accrescere l'occupabilità dei giovani, aumenta la loro probabilità di partecipare ad altri programmi di formazione. Inoltre, la partecipazione in passato a programmi di training sembra essere l'unica determinante di quella attuale, confermando che il targeting delle politiche attive in Italia è insoddisfacente, in quanto esclude proprio coloro che ne avrebbero più bisogno, vale a dire i lavoratori con un basso livello di istruzione.

2. Il mercato del lavoro giovanile nei paesi OCSE

Che cosa determina l'occupabilità dei giovani da un punto di vista qualitativo? Per rispondere alla domanda questo paragrafo analizza alcune caratteristiche tipiche del mercato del lavoro giovanile, così come si presentano nella maggior parte dei paesi avanzati. Ciò permetterà di svolgere nel paragrafo successivo la discussione del caso italiano in una prospettiva comparata.

Sia pure in un quadro di generalizzata riduzione della concentrazione del disagio lavorativo nei giovani tra gli anni Ottanta e Novanta (OECD 2002), permangono tuttavia alcune costanti di fondo riguardo la loro condizione lavorativa. Quasi ovunque, il tasso di attività dei giovani è più basso di quello degli adulti, anche se non mancano le differenze fra paesi, anche quando il tasso di crescita economica è assai simile. Tali differenze fra paesi dipendono evidentemente dalle differenze nei sistemi scolastici e della formazione professionale, nonché dalle caratteristiche istituzionali che regolano il mercato del lavoro. Il grado di efficienza dei primi, in particolare, permette di spiegare molte delle differenze tra paesi nella partecipazione al lavoro dei giovani. Distinguendo tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni (teenagers), ed i giovani adulti, di età compresa tra i 20 e i 24 anni, si può dire che quasi in tutti i paesi i primi hanno un tasso di partecipazione più basso dovuto al fatto che in questa fascia d'età la frequenza scolastica è elevata. Per i secondi, la partecipazione al mercato del lavoro dipende da quanto i sistemi scolastici e di formazione professionale favoriscono le transizioni scuola-lavoro (O' Higgins, 2001; Caroleo e Pastore, 2003). Anche se non manca chi abbia sottolineato la tesi opposta che indica una relazione che va dalla mancanza di opportunità lavorative alla scelta di prolungare gli studi (si veda, ad esempio, OECD 2002, pag. 28).

Un sistema scolastico e professionale efficiente, in definitiva, contribuisce a migliorare l'efficienza complessiva del mercato del lavoro. In via diretta, infatti, esso riduce il numero di giovani che evadono gli obblighi scolastici o che, peggio ancora, escono dal circuito dell'istruzione senza aver completato il loro ciclo formativo. Per via indiretta, esso contribuisce così a ridurre il numero di coloro che, poco qualificati, accedono al mercato del lavoro con

scarsa probabilità di trovare un'occupazione stabile; di coloro che tendono a collocarsi nei settori lavorativi marginali o dell'economia sommersa; e, caso estremo, ma non raro in Italia, di coloro che cadano nella fascia dell'emarginazione e dell'esclusione sociale (Hammer e Julkunen, 2003).

Un altro tratto comune a molti paesi nell'area OCSE è il numero crescente dei giovani disoccupati (ILO, 1999, p. 1). Nel 2000, il tasso di disoccupazione giovanile è stato mediamente il doppio di quello degli adulti. Questo fenomeno è, certamente, in parte giustificabile considerando l'andamento della domanda aggregata e dei tassi di crescita economica. Tuttavia, a parità di condizioni macroeconomiche, le persistenti differenze tra i paesi suggeriscono di includere nella lista delle concause anche le caratteristiche specifiche dei singoli sistemi di istruzione e mercati nazionali del lavoro.

Come notato nel contributo pionieristico di Clark e Summers (1982), un'altra caratteristica tipica dei giovani è costituita dagli alti flussi in entrata ed in uscita dall'occupazione. Per i giovani, infatti, è un fenomeno comune ritornare nel circuito scolastico dopo aver acquisito brevi esperienze lavorative oppure uscire dall'occupazione per frequentare corsi di formazione o di aggiornamento professionale fuori del posto di lavoro (off-the-job), in assenza di opportunità di formazione sul posto di lavoro (on-the-job). È nella natura stessa dei giovani volere prepararsi nel modo migliore all'età adulta. Ciò li porta a sperimentare diverse strade, alla ricerca di quella che considerano migliore. Ciò implica, però, che, quando le transizioni scuola-lavoro non sono efficienti, i periodi di disoccupazione sono più frequenti ed, in presenza di difficoltà nell'incontro tra domanda e offerta, aumenta anche la probabilità che per alcuni la disoccupazione si prolunghi.

Alti flussi verso l'occupazione sono una caratteristica propria dei giovani che posseggono basse qualifiche. Per costoro, infatti, è molto probabile entrare nel circuito dei lavori temporanei e/o a tempo parziale poco remunerati e con scarso o nessun contenuto formativo che implicano frequenti alternanze di periodi di disoccupazione e di occupazione. I bassi flussi dalla disoccupazione ad un'occupazione stabile dei giovani lavoratori dipendono anche dalla tendenza delle imprese a preferire loro gli

adulti. Ciò sia perché gli adulti sono più qualificati o più esperti, e perciò più produttivi², sia per gli eccessivi costi della formazione sul posto di lavoro che aumenta i costi di assunzione³.

Un altro fattore che influisce sulla maggiore disoccupazione giovanile sono i differenziali di genere. Fatta eccezione, infatti, per i paesi del sud dell'Europa, i giovani maschi sperimentano una maggiore difficoltà a trovare lavoro delle loro coetanee donne, pur avendo un maggiore tasso di partecipazione (si veda per un'analisi comparata Ryan, 2001; ed O'Higgins, 2001)⁴.

In conclusione, possiamo affermare che in quasi tutti i paesi per i giovani che entrano nel mercato del lavoro si presenta una duplice prospettiva. Da un lato, alcuni gruppi di giovani più fortunati riescono ad entrare in un circolo virtuoso, che li porta velocemente dal mondo della scuola a quello di una formazione professionale qualificata ad un posto di lavoro stabile e soddisfacente. Dall'altro lato, altri gruppi di giovani possono facilmente incorrere in lunghi periodi di disoccupazione, con una

2 Secondo la teoria neoclassica, il modo migliore di accrescere l'occupazione giovanile è permettere alle imprese di pagare loro salari più bassi di quelli degli adulti, che riflettano la loro minore produttività. E la disoccupazione giovanile sarebbe la conseguenza anche della rigidità salariale che impone alle imprese di pagare al giovane lo stesso salario che all'adulto, spingendole a preferire il secondo al primo. Autori non neoclassici notano che la sostituibilità fra giovani ed adulti è, in realtà, molto bassa.

3 Come notato da Becker (1962), le imprese sono poco restie a fornire formazione professionale specifica al posto di lavoro se non sono sicure che il lavoratore resterà nell'azienda per un periodo sufficientemente lungo da permettere di beneficiare del costo sostenuto. Quest'ultimo potrebbe rivelarsi addirittura controproducente nel caso in cui il lavoratore decida di accettare offerte di lavoro da parte di un'impresa concorrente.

4 Secondo alcuni studi recenti (si veda, ad esempio, Dougherty, 2003), proprio la discriminazione di genere, che si manifesta in salari più bassi ed in occasioni lavorative di minore qualità per le donne, spiega come mai esse, soprattutto quelle giovani, tendano ad esercitare un maggiore sforzo nell'acquisire istruzione, ottenendo una qualità della formazione in media maggiore di quella maschile. Le donne tentano, infatti, in questo modo di sfuggire alla discriminazione di genere.

lenta transizione tra la scuola ed il lavoro e con facili prospettive di rimanere scarsamente qualificati, e di accedere, pertanto, solo ad occupazioni marginali o, addirittura, di restare per sempre socialmente esclusi.

La dimensione dei due gruppi dipende in misura cruciale dall'efficienza dei sistemi scolastici e formativi. E si può dire che la responsabilità primaria della disoccupazione di lunga durata ricade proprio su questi ultimi. Una crescita del grado di flessibilità nel mercato del lavoro potrebbe favorire solo il primo gruppo di lavoratori, ma rischia di essere un rimedio del tutto insufficiente, se non controproducente per il secondo gruppo. Solo quando una maggiore flessibilità è accompagnata da politiche per l'impiego efficaci, si riesce anche ad accrescere l'occupabilità del secondo gruppo nel breve periodo. Inoltre, anche ammesso che tali politiche siano ben indirizzate verso i gruppi che ne hanno bisogno e forniscano proprio i rimedi necessari per ciascun tipo di disoccupato, esse rischiano di intervenire quando il danno è stato già fatto. Si può concludere, pertanto, che le politiche di formazione professionale sono efficaci solo quando sono accompagnate da interventi volti al miglioramento del sistema d'istruzione⁵.

3. La disoccupazione giovanile ed il Mezzogiorno

Il tema del miglioramento del capitale umano dei giovani non va visto solo in funzione della loro maggiore occupabilità, ma anche del raggiungimento di un altro importante obiettivo dell'Unione Europea, quello della convergenza reale fra le aree più povere e quelle più ricche. Il continente europeo è caratterizzato da forti disparità regionali, specialmente tra le regioni di confine del Sud-Ovest e dell'Est, da un lato, e quelle del Centro-Nord, dall'altro. A questo proposito, l'articolo 158 del Trattato afferma che uno degli obiettivi principali dell'UE deve essere la coesione economica e sociale, da raggiungere riducendo le disparità tra

⁵ Si veda Caroleo e Pastore (2003) per un'analisi comparata delle relazioni fra diversi sistemi di istruzione e di formazione professionale ed il tasso di disoccupazione giovanile di Germania, Spagna e Svezia.

stati, regioni ed individui. Nel corso degli anni ottanta e novanta, tale obiettivo è stato principalmente perseguito attraverso il finanziamento dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione (FSE) (UE, 2000a). Tali fondi non sostengono solo gli investimenti, ma hanno anche lo scopo di contribuire a perfezionare l'infrastruttura istituzionale dei paesi membri e l'efficienza della spesa pubblica rinforzando la capacità di programmazione, di valutazione e di controllo finanziario.

In particolare, poi, l'Obiettivo 3 dei Fondi Strutturali (la cui ultima programmazione risale ad Agenda 2000), in stretta connessione con la Strategia per l'Occupazione, pone lo sviluppo delle risorse umane quale strumento per favorire la crescita dell'occupazione. Quest'impostazione trova il suo fondamento teorico nella letteratura sulla crescita endogena, la quale dimostra che il capitale umano è un fattore importante della convergenza (catching up) sia fra nazioni che fra regioni (per una discussione recente, si veda Funck e Pizzati, 2003). I paesi e le regioni meno industrializzate hanno bassi livelli, in qualità e quantità, sia di capitale fisico che di capitale umano, quest'ultimo misurato in genere dal livello di scolarizzazione dei lavoratori (UE, 2000b, cap.5). Ne segue che, come dimostrato anche dal caso irlandese⁶, uno degli ingredienti fondamentali della convergenza delle aree meno sviluppate verso la media europea è un investimento notevole e prolungato di fondi pubblici e privati nell'istruzione dei giovani. La crescita del capitale umano, infatti, permetterebbe al paese o alla regione svantaggiata di accrescere la produttività media e di spostare la produzione verso settori o segmenti produttivi tecnologicamente più avanzati.

⁶ Barry (2003) fornisce un'analisi dettagliata del miracolo dell'Irlanda, paese in grado di ridurre la disoccupazione dal 17 al 4% e di aumentare il reddito medio pro capite dal 60 al 100% della media dell'UE nel giro di un decennio. Tale miracolo è stato caratterizzato da una crescita impressionante della dotazione di capitale umano, misurata dalla percentuale dei laureati, nonché da un afflusso notevole di Fondi Strutturali comunitari, spesi soprattutto per accrescere l'infrastruttura scolastica e formativa, ed ancor più di investimenti diretti esteri che si sono concentrati in settori produttivi ad alto contenuto di ricerca e sviluppo.

Un'obiezione diffusa all'idea di spendere in accumulazione di capitale umano è che quest'ultimo sarebbe una variabile endogena, difficilmente controllabile. Questo è in parte vero, l'investimento in istruzione dipende dal suo rendimento e quest'ultimo a sua volta dalla domanda; inoltre, il capitale umano aumenta il suo valore attraverso l'esperienza lavorativa, essendo complementare ad un certo tipo di capitale fisico: si pensi ad un ingegnere elettronico che non possa utilizzare le sue conoscenze perché risiede in un'area in cui non ci sono aziende che abbiano bisogno delle sue competenze. Tuttavia, due contro obiezioni sembrano qui importanti. In primo luogo, al contrario di altri paesi, come gli Stati Uniti, dove l'istruzione è prevalentemente assicurata dal settore privato, in Italia, istruzione e formazione professionale sono demandate in prevalenza allo stato. Anche se le aspirazioni delle persone e la richiesta delle imprese per livelli d'istruzione più alta aumentassero, occorrerebbe pur sempre un processo complesso di adeguamento del sistema d'istruzione. In secondo luogo, disporre di capitale umano a buon mercato può rappresentare un vantaggio competitivo per attrarre nell'area investimenti con un alto contenuto di innovazione tecnologica, come dimostrano, ad esempio, i casi dell'Irlanda e dell'India.

Il caso del mercato del lavoro giovanile italiano, così come in generale quello di tutti i paesi dell'area mediterranea, è emblematico di come un'economia possa distruggere il suo capitale umano⁷. Infatti, se confrontiamo l'Italia con la media europea osserviamo tassi medi di attività e di occupazione più bassi e, al contempo, una delle percentuali di laureati fra le più basse in Europa. Lo scarso uso di risorse lavorative, in specie giovanili, si riflette soprattutto nei più alti tassi di disoccupazione. Il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile italiano e quello europeo è pari ad 1,62 per gli uomini e ad 1,74 per le donne. Il contrasto tra l'Italia e l'Europa si aggrava ulteriormente quando si considera il dualismo tra le regioni meridionali e quelle centro-settentrionali. Nel 2000, infatti, il tasso di disoccupazione dei

⁷ La parte finale di questo paragrafo e quello successivo sono una breve sintesi di Caroleo e Pastore (2000; e 2001), ai quali si rimanda per un'analisi più dettagliata.

giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni era del 55,7% nelle prime e del 18,1% nel Centro-Nord, dove era in linea con il dato medio Europeo. La quota percentuale dei disoccupati di lungo periodo (oltre un anno) era del 65,7 nel Sud e del 40,1 nel Centro-Nord.

Come notato in precedenza, la disoccupazione, specie quella di lunga durata, è il più importante indicatore di perdita di capitale umano. Tuttavia, vi sono anche altri elementi che indicano l'uso distorto del fattore lavoro nella produzione a livello regionale e per genere. Solo il 18,2% della popolazione dei giovani maschi, infatti, lavora nel Mezzogiorno. La cifra confrontabile per il Centro-Nord è del 37,3%. Il dato più drammatico di tutti è però che solo il 10% delle giovani donne residenti nel Sud lavorano. Tale percentuale sale al 30% nel Centro-Nord.

Finora, è stato tralasciato l'indicatore più classico della dotazione di capitale umano, vale a dire il livello d'istruzione della forza lavoro. Sebbene in crescita negli anni più recenti, la percentuale italiana dei laureati è tra le più basse in Europa, riflettendo non solo un rendimento dell'istruzione più basso, ma anche, ciò che è forse più importante, un costo, soprattutto indiretto, dell'istruzione più alto che altrove.

Inoltre, l'Italia appartiene al gruppo di quei paesi che adottano un sistema d'istruzione sequenziale nel quale si richiede al giovane di acquisire la formazione professionale solo dopo aver completato l'istruzione formale. Universalmente, ciò comporta transizioni scuola-lavoro più difficili. Inoltre, nel caso italiano, i laureati devono impiegare molto più tempo che in altri paesi per conseguire l'istruzione formale. Ciò contribuisce a spiegare come mai nel 2001 il tasso di disoccupazione fra i laureati in Italia (5,3%) era maggiore della media europea (4,0%; OECD, 2003, Tabella D, pp. 316_{ss}).

Guardando ancora alla popolazione adulta, dal momento che i giovani sono ancora coinvolti nella carriera scolastica, si può notare che il tasso di occupazione della forza lavoro con un grado d'istruzione superiore è più alto nel Centro-Nord ed il tasso di disoccupazione della popolazione attiva con bassi livelli d'istruzione è più alto nel Mezzogiorno.

Infine, i giovani nel Mezzogiorno, ed in special modo le donne, mostrano chiaramente come sia difficile per alcuni di loro passare dalla scuola al lavoro senza dover pagare lo scotto di lunghi periodi di disoccupazione ed avendo la possibilità di trovare lavoro prevalentemente in settori a bassa produttività o in occupazioni precarie. Per questo motivo, l'acquisizione di capitale umano in età adulta risulta più bassa rispetto a quella dei lavoratori del Centro-Nord.

4. Il sistema di formazione professionale italiano

Un altro aspetto importante da considerare quando si analizzano le cause del depauperamento del capitale umano della popolazione è l'efficienza del sistema della formazione professionale. Quest'ultimo soffre in Italia di rilevanti problemi strutturali dovuti ad un'organizzazione, pubblica e privata, eccessivamente rigida, con poche interconnessioni con la scuola e con un ruolo che, nonostante i miglioramenti osservati nel corso degli anni novanta, resta marginale, soprattutto nel Mezzogiorno, coinvolgendo meno del 10% della platea scolastica potenziale.

Da questo punto di vista, la strategia europea per l'occupazione e lo sviluppo degli investimenti in capitale umano nelle regioni poco sviluppate sembra corretta e teoricamente fondata. Inoltre, risulta evidente anche come sia necessario che questa strategia richieda una dose massiccia e prolungata nel tempo di investimenti in capitale umano.

Anche l'Italia, a partire dal 1996, in occasione dei vari accordi sottoscritti tra le parti sociali, l'ultimo dei quali è il cosiddetto Patto per l'Italia del 2002, diventato legge nel 2003 (l. n. 30/03), ed in ottemperanza della Strategia Europea per l'occupazione, ha predisposto una propria strategia per l'occupazione e la riforma del mercato del lavoro, in cui grande importanza viene data all'accrescimento del capitale umano dei giovani che entrano nel mondo del lavoro. In particolare, l'obiettivo dichiarato dovrebbe essere perseguito attraverso una riforma complessiva dei sistemi scolastici, universitari e della formazione professionale (le cui basi sono contenute nella legge delega n. 53 del marzo 2003); offrendo ai disoccupati di lungo periodo occasioni di lavoro o percorsi di

orientamento e di formazione; riformando le agenzie che forniscono servizi all'impiego; incentivando la formazione continua e l'esperienza lavorativa attraverso stage e tirocini; riformando l'apprendistato; incentivando contratti di lavoro più flessibili e a tempo definito; ed incentivando l'emersione del lavoro nero.

I dati, tuttavia, non sembrano confortare quell'attesa di cambiamento strutturale in favore delle politiche attive del lavoro che la strategia per l'occupazione italiana alimenta. Sulla base dei dati forniti dal Ministero del Lavoro (2003, Fig. 1, p. 119), nonostante l'alta disoccupazione, nel corso degli anni Novanta, la spesa complessiva in politiche attive per l'impiego è restata in Italia mediamente intorno all'1% del PIL, di poco superiore alla media europea. Più precisamente, la spesa per politiche attive ammontava a meno dello 0.8% del PIL nel 2001, dopo essersi ridotta per alcuni anni soprattutto a causa della contrazione della componente degli Sgravi a carattere territoriale che è stata superiore all'aumento della componente delle politiche attive propriamente dette. La spesa in politiche attive rappresenta poco più del 50% della spesa complessiva in politiche per l'impiego. Al pari della media dei paesi OECD, tuttavia non vi è una chiara tendenza all'aumento dello sforzo verso le politiche attive né verso uno spostamento del peso relativo rispetto alle politiche passive di sostegno al reddito dei disoccupati (Martin e Groub 2001).

L'evoluzione della spesa in politiche attive per l'impiego fornisce anche altri segnali poco confortanti. In primo luogo, anche se apparentemente potrebbe sembrare che in Italia le misure che riguardano i giovani rappresentino una quota consistente rispetto alle altre politiche attive (il 25% rispetto ad una media OECD del 13%), tuttavia queste riguardano prevalentemente gli incentivi ai contratti a causa mista e ai contratti di lavoro flessibili i quali, com'è ormai ampiamente noto, rappresentano forme di flessibilità che favoriscono i processi di ristrutturazione produttiva delle aziende e non hanno effetti netti positivi (al netto degli effetti sostituzione e dead weight) sull'occupazione complessiva. Ed è per questi motivi che tale spesa non mostra una chiara distribuzione a favore del Mezzogiorno.

Bisogna, tuttavia, notare che la riforma complessiva delle politiche occupazionali prevede correttamente un intervento

istituzionale, come per esempio la riforma scolastica ed universitaria, che va oltre le politiche attive in senso stretto (Ministero del Lavoro, 2003). È ancora presto per valutare l'impatto di queste riforme, ma sicuramente esse potrebbero rappresentare un elemento importante di novità.

Nel complesso, permane un quadro istituzionale e finanziario ancora del tutto insufficiente a risolvere lo scarso tasso di accumulazione di capitale umano giovanile e le disparità regionali.

5. Una valutazione orientata al gruppo obiettivo con i dati YUSE

Uno dei motivi che possono spiegare come mai le politiche attive del lavoro stentano a decollare, nonostante il notevole favore politico di cui godono, va ricercato senz'altro nei seri dubbi teorici sulla loro efficacia. Vi è ormai una consolidata letteratura sulla valutazione di tali politiche (si vedano, tra gli altri, Schmid et al., 1996; Heckman et al., 1999; Grubb e Martin, 2001; Calmfors et al., 2002), che ha contribuito a creare consenso accademico sulla conclusione che gli effetti positivi in termini di reddito o di maggiore occupazione dei programmi di formazione professionale non sono così evidenti come talvolta si tende a credere in sede politica.

In termini generali, qualsiasi tipo di valutazione basata sui singoli programmi è insufficiente a dare una misura dell'efficacia complessiva delle politiche attive (Schmid et al., 1996). La valutazione sul singolo programma (programme oriented) si fonda su un approccio microeconomico al problema e considera spesso un arco temporale troppo limitato. Ciò fa sì che, anche assumendo che sia possibile risolvere i notevoli e diffusi problemi di selezione del campione a disposizione (Heckman et al., 1999), la valutazione abbia un senso solo quando si considerano gruppi limitati di persone. La valutazione programme oriented diventa, inoltre, affatto inadeguata quando si vuole misurare l'efficacia macroeconomica delle politiche attive sull'accumulazione di capitale umano, sul riequilibrio delle risorse regionali, sulla maggiore occupabilità di gruppi obiettivo (target) più vasti, quali ad esempio l'insieme dei disoccupati di lungo termine, i giovani e così via.

Tenendo conto di tali obiezioni, questo lavoro propone un tentativo di valutazione orientata ad un gruppo obiettivo (target oriented), quello dei giovani per l'appunto. In altri termini, ci si propone di verificare l'impatto sulla partecipazione al mercato del lavoro esercitato, a parità di altre condizioni, dalle caratteristiche individuali e sociali dei giovani, nonché dal diverso capitale umano acquisito a scuola o attraverso la partecipazione ai programmi di formazione e lavoro.

L'analisi è stata effettuata utilizzando i dati raccolti in occasione della realizzazione del progetto su Youth Unemployment and Social Exclusion (YUSE) in Europe⁸. Il campione, intervistato nel caso italiano fra marzo e giugno del 2000, include 1421 giovani d'età compresa tra 18 e 24 anni, che un anno prima sono stati iscritti alle liste di collocamento per un periodo continuo di almeno tre mesi e che vivono in due regioni, la Campania (974 giovani) ed il Veneto (447). La scelta di queste regioni si fonda sull'assunto che esse siano sufficientemente rappresentative del contesto territoriale dualistico del mercato del lavoro italiano. Nel 1999, il tasso di disoccupazione in Campania era pari al 23,7%, quello giovanile (15-24 anni) al 62,6% e quello di lunga durata al 17,7%. Nel Veneto, invece, il tasso medio di disoccupazione era pari al 4,5%, quello giovanile all'11,7% e quello di lunga durata all'1,3%.

Oltre alla stratificazione regionale, al fine di rendere maggiormente rappresentativo il campione rispetto alla popolazione di riferimento sono state rispettate le quote per genere e la dispersione per provincia di residenza.

Le domande incluse nel ricchissimo questionario hanno lo scopo di analizzare le condizioni di inclusione o di esclusione

⁸ La ricerca è stata finanziata dall'Unione Europea nell'ambito del *Targeted Socio-Economic Research Programme* (TSER-EU). Il progetto ha riguardato, in un periodo che va dal 1996 al 2003, economisti, politologi e sociologi provenienti da dieci paesi rappresentativi del Nord e del Sud dell'UE (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Norvegia, Scozia, Spagna, Svezia). Per una descrizione più dettagliata del campione e del questionario, nonché per analisi comparate di diversi aspetti della disoccupazione giovanile in Europa fondate sui dati YUSE, si rimanda ad Hammer (2003).

sociale dei giovani alla ricerca di un lavoro e, pertanto, sono state richieste informazioni sulle caratteristiche individuali e familiari; il grado di scolarizzazione; la condizione lavorativa; la partecipazione presente e passata a corsi di formazione professionale; le condizioni finanziarie; le relazioni sociali; la salute; e gli interessi culturali e politici.

Lo studio europeo aveva come obiettivo l'analisi della condizione della disoccupazione giovanile di lunga durata. Nel caso italiano, data la mancanza di altre liste cui attingere, si è dovuto fare rientrare in questa definizione i giovani iscritti al Collocamento per un certo periodo di tempo. In realtà, come noto, questi ultimi non coincidono con i disoccupati della rilevazione trimestrale sulle Forze di Lavoro condotta dall'ISTAT, i quali rispettano, invece, i criteri riconosciuti a livello internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, vale a dire essere senza lavoro, avere effettuato una ricerca attiva durante la settimana di riferimento ed essere immediatamente disponibili ad accettare un'offerta di lavoro. In particolare, bisogna rilevare che: (a) l'iscrizione al Collocamento è solo uno dei criteri di ricerca attiva; (b) è possibile iscriversi anche se si ha un lavoro, seppure solo quando è a tempo parziale o temporaneo; (c) è possibile rimanere iscritto anche senza effettuare azioni di ricerca attiva e senza essere immediatamente disponibili al lavoro. Da una analisi comparata tra le caratteristiche dei giovani appartenenti al campione YUSE e quelle di un campione ISTAT di iscritti al Collocamento (Barbieri et al., 2000) è possibile, tuttavia, concludere, con le dovute cautele del caso, che le differenze sono trascurabili⁹.

6. Il modello econometrico

La parte statistica dell'indagine ha per obiettivo un'analisi delle determinanti della posizione del giovane sul mercato del lavoro. A

⁹ Per un confronto sistematico si rimanda a Caroleo e Pastore (2001), dove è contenuta anche una discussione più dettagliata sia della metodologia econometrica adottata che dell'ampia sperimentazione effettuata nelle stime.

tal fine, è stata stimata, con un modello logistico multinomiale¹⁰, la probabilità che, ad un anno dalla iscrizione al collocamento, i giovani appartenenti al campione possano trovarsi alternativamente in uno dei seguenti stati¹¹:

- disoccupato (Y=0);
- occupato nel settore formale, con una posizione permanente o temporanea (anche interinale), a tempo pieno o parziale (Y=1);
- occupato occasionale, irregolare o informale¹² (Y=2);
- in fase di formazione, come apprendista; sotto contratto di Formazione e Lavoro; stagiaire o in tirocinio professionale; o partecipante ad un corso di formazione professionale (Y=3);
- studente presso la scuola secondaria superiore o l'Università (Y=4);
- inattivo (dedito alle cure domestiche, in maternità, o impegnato nel servizio militare o civile) (Y=5).

La variabile dipendente, detta anche outcome (Y), è, quindi, lo stato lavorativo al momento dell'intervista¹³. Un'ipotesi tipica del modello logistico multinomiale è che le alternative considerate siano indipendenti. Nel caso dei dati YUSE, tuttavia, quest'ipotesi non è verificata immediatamente, poiché gli intervistati potevano dichiarare l'appartenenza contemporanea a diversi stati, come è

¹⁰ Questa metodologia fornisce stime simultanee di massima verosimiglianza di tutte le alternative, assunte indipendenti l'una dall'altra. Essa ha il pregio di evitare la distorsione dovuta all'indeterminatezza dei risultati ottenuti quando si procede ad una stima separata per ciascuno stato. In quest'ultimo caso, i coefficienti cambierebbero secondo il gruppo base considerato. Per una trattazione rigorosa del modello in questione si veda, ad esempio, Green (1997).

¹¹ La domanda 17 è: "Qual è stata la tua principale attività durante l'ultima settimana?".

¹² Dato il numero limitato dei lavoratori che occupano ciascuno di questi gruppi, separarli sarebbe impossibile, anche se corretto sul piano formale.

¹³ Si noti che Y varia fra 0 e 5. Lo stato di disoccupazione è indicato con 0 e rappresenta il valore base rispetto al quale tutte le altre alternative sono state normalizzate.

tipico dei giovani. Le risposte fornite sono state allora rese mutuamente esclusive, imponendo il criterio indicato dall'ILO. In primo luogo, sono stati individuati tutti quelli che si sono dichiarati occupati a qualsiasi titolo. Solo chi, essendo senza lavoro, ha dichiarato di cercarlo attivamente è stato considerato disoccupato. La parte rimanente è stata considerata inattiva, distinguendo coloro che sono a scuola, all'università o in formazione dagli inattivi in senso stretto.

Tabella 1. Media delle variabili dipendenti

| Y | Stato nel mercato del lavoro | Intero campione |
|---|------------------------------------|-----------------|
| 0 | Disoccupazione | 16,8 |
| | Occupazione di cui | 57,3 |
| 1 | Occupazione nel settore formale | 30,8 |
| 2 | Occupazione nel settore informale | 26,5 |
| 3 | Formazione | 23,1 |
| | Formazione sul posto di lavoro | 5,0 |
| | Formazione non sul posto di lavoro | 18,1 |
| 4 | Istruzione secondaria o terziaria | 31,4 |
| 5 | Inattività | 26,0 |
| | Totale | 1421 |

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

La Tabella 1 fornisce le percentuali dei casi della variabile outcome. Se confrontato con un campione simile estratto dall'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istat (Barbieri et al., 2000), si può affermare che il campione YUSE riesce a cogliere con maggiore precisione la partecipazione dei giovani ai lavori informali ed occasionali. Il dato non sorprende, nella misura in cui esso coglie una peculiarità della condizione lavorativa dei giovani che sono alla ricerca di una prima occupazione e che stanno uscendo dalla scuola o dall'Università: quella di accontentarsi facilmente di occupazioni occasionali, irregolari e/o temporanee. Ciò porta, tra l'altro, a sottostimare il dato della disoccupazione. Un'altra caratteristica tipica dei giovani è di registrarsi all'Ufficio di Collocamento pur rimanendo impegnati negli studi (il 31% dei casi)

mentre, solo appena il 15% dei disoccupati secondo il criterio Istat si dichiara studente (Cfr. Caroleo e Pastore, 2001).

7. Le variabili indipendenti

Le variabili indipendenti utilizzate, descritte nella Tabella 2, possono essere raggruppate nel modo seguente. Il primo gruppo include le caratteristiche individuali, quali l'età, il genere, il livello d'istruzione acquisito ed il contesto culturale familiare. L'età può essere considerata un'approssimazione dell'esperienza lavorativa potenziale¹⁴. Si considera un solo livello di istruzione, il diploma di scuola secondaria superiore. Ciò dipende dal basso numero di laureati d'età inferiore ai 24 anni. L'ambiente culturale familiare è approssimato da una dummy che assume valore uno quando la madre dell'intervistato è laureata.

Il secondo gruppo di variabili riguarda il contesto sociale ed economico. Vivere in una grande città, piuttosto che in una piccola avrebbe potuto ridurre le probabilità di disoccupazione a causa della forte diversificazione delle attività produttive¹⁵, ma la variabile non è risultata significativa ed è stata perciò omessa. Forse a causa della scarsa variabilità dei dati che si riferiscono a due gruppi piuttosto omogenei di province, il tasso di disoccupazione locale risulta in genere non significativo ed è stato anche omesso¹⁶. Questi due fattori di contesto, però, sono sicuramente colti, assieme ad altri, da una dummy regionale, dove coloro che vivono in Campania sono assunti come gruppo base.

¹⁴ L'esperienza di lavoro dichiarata era, comunque, correlata all'età.

¹⁵ Il riferimento è al cosiddetto *effetto di portafoglio* nel mercato del lavoro: secondo Simon (1988), una struttura produttiva diversificata per settore ridurrebbe la probabilità di perdere il posto di lavoro ed anche la durata della disoccupazione.

¹⁶ L'unico caso, assai interessante peraltro, in cui il tasso di disoccupazione provinciale risulta statisticamente significativo è quello della probabilità di partecipare ad attività di formazione, che tende a ridursi all'aumentare del tasso di disoccupazione. Ciò conferma che *ceteris paribus* in Campania la probabilità di partecipare alla formazione è più bassa che nel Veneto.

L'ipotesi di una dipendenza di stato nella disoccupazione è stata testata in due modi diversi: il primo consiste nell'usare una misura della durata complessiva della disoccupazione; ed il secondo nella presenza nello stato di disoccupazione nel secondo semestre del 1999, il periodo più vicino all'intervista per il quale era disponibile un'informazione retrospettiva. In entrambi i casi, il coefficiente è risultato statisticamente significativo solo raramente e con bassi livelli di significatività. All'apparenza sorprendente, considerata la lunga durata della disoccupazione in Italia, in realtà, questo risultato potrebbe suggerire che in mercati caratterizzati da disoccupazione di massa i meccanismi che portano alla persistenza della disoccupazione si indeboliscono. In particolare, riguardando un numero altissimo di persone, la disoccupazione non è più vista come un segno di scarsa volontà lavorativa, mentre il processo di deskilling è un male comune.

Tabella 2. Media delle variabili indipendenti

| Variabili | Intero campione |
|---|-----------------|
| Età | 21,4 |
| Donne | 49,3 |
| Laureati | 1,4 |
| Diplomati della scuola secondaria superiore | 53,3 |
| Madre con un diploma di laurea | 5,8 |
| Vivere in una città | 84,1 |
| Mesi trascorsi in attività formativa | 1,45 |
| Numero di programmi di formazione frequentati | 19,1 |
| Formazione post-diploma | 9,0 |
| Formazione e lavoro | 7,0 |
| Durata della disoccupazione in mesi | 19,6 |
| Tasso di disoccupazione provinciale | 18,0 |
| Disabile | 4,0 |
| Non riceve sostegno finanziario dai genitori | 23,0 |
| Veneto | 31,5 |

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

L'impatto della partecipazione passata ad attività formative sulla probabilità di trovare occupazione è stata testata ricorrendo a diverse definizioni. Il questionario è assai ricco d'informazione da questo punto di vista, permettendo di distinguere: la formazione pura da quella che si accompagna all'attività lavorativa; diversi tipi di schemi attivi, quali, tra gli altri, i Contratti di formazione e lavoro e la Cassa integrazione e Guadagni; il numero e la durata della partecipazione agli schemi. Tuttavia, a tale ricchezza qualitativa dell'informazione corrisponde un numero bassissimo di osservazioni¹⁷. Nella stima finale, si è preferito ricorrere pertanto a due variabili sintetiche, che raggruppano, da un lato, i casi di formazione pura e, dall'altro, quelli di formazione e lavoro.

Un'ipotesi talvolta sollevata nella letteratura sul comportamento dei giovani nel mercato del lavoro attribuisce al sostegno familiare, soprattutto a quello di natura pecuniaria¹⁸, la capacità di ridurre l'intensità della ricerca di un posto di lavoro¹⁹. In un sistema di welfare incentrato sulla famiglia, qual è il sistema italiano, il sostegno dei genitori potrebbe funzionare come un potente sostituto del sussidio di disoccupazione, alzando il salario di riserva e riducendo l'intensità della ricerca di un posto di lavoro. Ciò spiegherebbe uno dei fenomeni più enigmatici del mercato del lavoro italiano: l'alta disoccupazione di donne e giovani, pur in assenza di schemi assicurativi contro la disoccupazione. La nostra aspettativa è che il sostegno dei genitori riduca la probabilità di trovare lavoro, soprattutto nel settore formale, ed aumenti quella di essere disoccupati o inattivi. Un'interpretazione alternativa di

¹⁷ Ciò potrebbe essere dovuto a diversi fattori, quali una spesa bassa in formazione professionale per i giovani oppure una distorsione del campione, dovuta, ad esempio all'età media troppo bassa, inferiore a quella tipica di accesso alla formazione.

¹⁸ Tra le diverse possibilità a disposizione, si è preferito optare per una definizione negativa: la variabile denota coloro che non ricevono sostegno dai genitori.

¹⁹ Questa variabile è stata preferita a quella più tradizionale della convivenza con i genitori, che dovrebbe aumentare il salario di riserva, riducendo l'intensità della ricerca di un posto di lavoro. Tuttavia, nel caso italiano, il 98% circa del campione vive con almeno uno dei genitori.

queste aspettative è che il sostegno dei genitori sia una condizione necessaria per molti giovani che vogliono accedere all'istruzione terziaria e restarvi abbastanza a lungo da completare i lunghissimi studi universitari²⁰.

8. Le determinanti della partecipazione dei giovani

La Tabella 3 presenta i risultati della stima del modello logistico multinomiale. Si è scelto di riportare gli effetti marginali e d'impatto, che misurano rispettivamente le pendenze nel caso delle variabili continue e gli spostamenti d'intercetta nel caso delle variabili discrete della distribuzione cumulata di probabilità logistica. Dato che la funzione non è lineare, la pendenza cambia da punto a punto. La tabella si riferisce alla pendenza relativa al valore medio dei regressori. Il gruppo base rispetto al quale confrontare i coefficienti è costituito da giovani di sesso maschile, residenti in Campania, con istruzione secondaria superiore, senza esperienza di partecipazione a corsi di formazione, la cui madre possiede un'istruzione inferiore a quella terziaria e che non ricevono sostegno finanziario dai genitori.

Il livello di significatività complessivo del modello, misurato dal valore del Chi-quadrato e del Count-R², riportati nelle ultime righe, è alto per questo tipo di stime. Inoltre, tutte le variabili presentano il segno atteso.

I valori della colonna relativa al caso $Y = 0$ nella Tabella 3 suggeriscono che la probabilità di essere disoccupati è correlata in modo statisticamente significativo con tre fattori: *ceteris paribus*, essa si riduce per coloro che hanno conseguito un'istruzione secondaria superiore ed aumenta per chi vive in Campania e riceve sostegno finanziario da parte della famiglia. Il terzo fattore, il sostegno della famiglia merita un commento. La stima sembra confermare che le famiglie rappresentano senz'altro una difesa

²⁰ È noto che in Italia occorrono in media più di 6 anni per conseguire la laurea, il doppio che nel Regno Unito, dove con lo stesso numero di anni è possibile conseguire anche il titolo di Master ed avviare il programma di Dottorato di ricerca.

contro la disoccupazione, ma, allo stesso tempo, scoraggiano una ricerca più attiva.

Come mostra colonna relativa al caso $Y = 1$, la probabilità di essere occupato nel settore formale cresce con l'età e, quindi, presumibilmente, con l'esperienza lavorativa potenziale. Questo può significare due cose. In primo luogo, l'esperienza lavorativa aumenta, rendendo il giovane più appetibile per le imprese. In secondo luogo, confrontandosi con il mercato del lavoro, con il passare del tempo i giovani adattano le loro aspettative, ed il loro salario di riserva, alle offerte che il mercato è in grado effettivamente di offrire loro. Questo dato è importante e dovrebbe far riflettere sulla durata troppo lunga necessaria a molti giovani per completare il percorso formativo generale, soprattutto quello universitario²¹. In linea con le aspettative è anche la percentuale più alta di giovani occupati nel Veneto.

Inoltre, ciò che è piuttosto sorprendente, le donne hanno una maggiore probabilità degli uomini di essere occupate nel settore formale, anche se non in quello informale. Questo risultato sembra all'apparenza in contrasto con l'idea che le donne hanno un minore tasso di occupazione degli uomini. Tuttavia, le stime misurano l'impatto del genere a parità di altre condizioni, spiegando così la differenza fra i due risultati.

Meno sorprendente è il risultato relativo alla tendenza dei giovani con diploma di scuola secondaria superiore a continuare gli studi all'Università, piuttosto che cercare un lavoro, come mostra il confronto fra la colonna relativa ai casi $Y = 1$ e $Y = 4$. Ciò riflette probabilmente la difficoltà a trovare un posto di lavoro nel settore formale. In modo analogo, un contesto culturale familiare favorevole spinge i giovani a continuare il percorso formativo, anziché cercare lavoro.

Un fattore importante del successo occupazionale è l'assenza di un sostegno finanziario da parte della famiglia. Questo risultato è interessante, giacché conferma l'ipotesi che nel sistema di welfare italiano, che ha la famiglia al proprio centro, il sostegno dei

²¹ Ciò non è in contrasto con l'idea che alcuni giovani tendono a scegliere l'istruzione universitaria come un'alternativa al lavoro, quando non lo trovano.

genitori ha effetti analoghi a quelli del sussidio di disoccupazione tipico dei paesi con un welfare che ha al proprio centro lo stato.

La partecipazione all'economia informale dipende soprattutto dall'età, come mostrato dalla colonna relativa ai casi $Y = 2$. Probabilmente, col passare degli anni, i giovani tendono ad accettare un lavoro occasionale od irregolare in assenza di un'occupazione di qualità. Il ridursi del salario di riserva potrebbe fornire una spiegazione a riguardo.

Anche il possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore scoraggia l'occupazione irregolare, a favore della partecipazione all'istruzione terziaria (come mostra la colonna relativa al caso $Y = 4$). Ciò suggerisce che il circuito dell'istruzione allontana i giovani dalla partecipazione al settore informale.

Tabella 3. Effetti marginali e d'impatto stimati con modello logistico multinomiale della partecipazione attiva dei giovani al mercato del lavoro

| Caratteristiche individuali | Stati del mercato del lavoro ^{(1), (2)} | | | | | |
|--|--|------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|-----------------|
| | Y=0 | Y=1 | Y=2 | Y=3 | Y=4 | Y=5 |
| Costante | 0.16 (0.16) | - 0.45*** (0.00) | - 0.39*** (0.01) | 0.03 (0.51) | 0.70*** (0.00) | -0.06 (0.25) |
| Età | -0.01 (0.31) | 0.02*** (0.0) | 0.02*** (0.00) | -0.01* (0.06) | - 0.03*** (0.00) | 0.00 (0.85) |
| Donne | -0.02 (0.32) | 0.06** (0.03) | 0.00 (0.93) | 0.00 (0.81) | -0.02 (0.31) | -0.01 (0.18) |
| Scuola secondaria superiore | - 0.07*** (0.01) | - 0.08*** (0.01) | 0.00 (0.97) | 0.00 (0.69) | 0.16*** (0.00) | -0.01 (0.38) |
| La madre ha la laurea | -0.01 (0.83) | -0.16** (0.03) | 0.00 (0.95) | 0.02 (0.27) | 0.15*** (0.00) | 0.01 (0.71) |
| Partecipazione in passato a programmi di formazione dal lavoro | 0.05 (0.18) | -0.04 (0.41) | 0.02 (0.59) | 0.02 (0.13) | -0.06 (0.11) | 0.01 (0.42) |
| Partecipazione in passato a programmi di formazione lavoro | -0.01 (0.86) | 0.09 (0.10) | - 0.19*** (0.01) | 0.06*** (0.00) | 0.05 (0.29) | 0.00 (0.88) |
| Veneto | -0.06** (0.03) | 0.08*** (0.01) | -0.02 (0.43) | 0.03** (0.02) | -0.03 (0.19) | 0.01 (0.59) |
| Assenza di sostegno finanziario da parte della famiglia | -0.06* (0.05) | 0.29*** (0.00) | 0.04 (0.23) | 0.02** (0.04) | - 0.30*** (0.00) | 0.01 (0.22) |

| | | | | | | |
|---|-----------|------|------|---|------|---|
| Numero totale di osservazioni | 1421 | | | | | |
| Count-R ² , Previsioni corrette (%) ₍₃₎ | 0.09 | 0.58 | 0.15 | 0 | 0.65 | 0 |
| Chi-quadrato | 336.5397 | | | | | |
| Massima verosimiglianza | -2035.567 | | | | | |

Note: ⁽¹⁾ Y = 0, 1, ..., 5 indica lo stato del mercato del lavoro occupato, dove Y=0 riguarda la disoccupazione; Y=1 l'occupazione formale; Y=2 l'occupazione informale ed i lavori occasionali; Y=3 la partecipazione a programmi di formazione professionale; Y=4 la partecipazione all'istruzione formale; e Y=5 l'inattività. ⁽²⁾ I numeri fra parentesi indicano il livello di significatività. Nel caso di variabili statisticamente significative, si sono aggiunti tre, due o un asterisco per una significatività inferiore allo 0,01, allo 0,5 o allo 0.10 rispettivamente. ⁽³⁾ Il Count-R² è ottenuto come percentuale delle previsioni corrette sul totale delle osservazioni.

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

La colonna relativa al caso Y = 4 suggerisce che la probabilità di restare nel circuito educativo sia negativamente correlata all'età dell'individuo e, come già notato, positivamente correlata con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore e con un alto livello d'istruzione della madre. Inoltre, il sostegno finanziario delle famiglie è una condizione essenziale per continuare gli studi. Ciò conferma, se ce ne fosse bisogno, che il sostegno familiare è uno dei cardini della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. La famiglia italiana sembra stretta in una morsa: essa deve sopportare non solo il costo dell'assenza di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione, ma anche quello dell'istruzione. Ciò è particolarmente preoccupante considerando che un numero crescente di famiglie si avvicina alla soglia di povertà, mentre i costi diretti ed indiretti dell'istruzione aumentano, e contribuisce a spiegare l'alto tasso di abbandono degli studi universitari.

Nessuna delle variabili incluse nel modello sembra correlata all'inattività (colonna relativa al caso Y = 5). Ciò è, probabilmente, dovuto alla dimensione ridotta dei lavoratori inclusi in questo gruppo, peraltro poco omogeneo al suo interno.

Una riflessione finale va dedicata alle variabili di policy. Esse non hanno alcun impatto, neppure quello lordo²², sulla probabilità di occupazione (colonna relativa ai casi $Y = 1$ ed $Y = 2$). Come spiegare questo risultato? Un primo fattore da considerare è la natura stessa del campione, che è costituito da disoccupati, vale a dire da giovani che hanno una riprovata difficoltà a trovare occupazione. Anche ammesso che ciò sia vero²³, però spesso l'impatto lordo del training sulla occupazione è verificato per campioni statistici simili al nostro. Inoltre, le politiche dovrebbero essere proprio a favore dei disoccupati. Le stime presentate suggeriscono pertanto che le politiche attive per l'impiego sono affatto inefficaci. Ciò a sua volta dipende dal fatto che la spesa è assai ridotta, in specie se messa in rapporto all'alto tasso di disoccupazione; che l'organizzazione e la qualità della formazione sono insoddisfacenti; ed il targeting è poco efficace. I coefficienti della colonna relativa al caso $Y = 3$ rafforzano quest'ultimo punto, poiché l'unico fattore che sembra spiegare la partecipazione a programmi di formazione è l'avervi partecipato in passato. Tuttavia, le politiche dovrebbero essere indirizzate a gruppi particolarmente deboli di lavoratori con basso livello di qualifica e, perciò, ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata.

Ciò prefigura l'esistenza di una sorta di circolo vizioso o di trappola della formazione: in altri termini, l'aver partecipato a programmi di formazione professionale non sembra accrescere la probabilità di trovare occupazione, ma solo quella di partecipare ad ulteriori programmi di formazione. A sua volta, l'esistenza di una trappola della formazione suggerisce che è forte il bisogno di formazione dei giovani e che l'insistenza del Piano d'Azione Nazionale del 2000 sulla riforma del sistema d'istruzione nel suo complesso sia pienamente giustificata. Le politiche attive per

²² Per impatto lordo si intende quello che non tiene conto di effetti contrastanti come l'effetto di sostituzione a danno dei lavoratori che non partecipano al training, e l'effetto *deadweight loss*. La letteratura conferma spesso l'esistenza di un impatto lordo, ma raramente quella al netto degli altri fattori.

²³ In realtà, si è notato che gli iscritti al collocamento non sono sempre disoccupati secondo la definizione ILO.

l'impiego possono difficilmente colmare il vuoto di un sistema d'istruzione insufficiente.

Conclusioni

L'evidenza empirica sulla disoccupazione giovanile in Italia suggerisce che l'obiettivo di investire in capitale umano, dichiarato dai governi succedutisi negli ultimi anni anche in relazione all'attuazione della Strategia europea per l'occupazione, sia quanto mai appropriato. Porre un freno alla distruzione del capitale umano esistente e accelerarne il processo di accumulazione sono condizioni essenziali per rilanciare la crescita economica in settori ad alta tecnologia, come richiesto anche dal rafforzamento dell'Euro, e per ridurre il tasso di disoccupazione giovanile. Fra gli strumenti da considerare c'è la riforma del sistema d'istruzione e il rilancio delle politiche attive per l'impiego. Seppure positivi, i segnali che vengono dall'attuazione degli obiettivi prefissati sono poco incoraggianti. Le riforme del sistema d'istruzione sono ancora in corso e richiedono ancora tempo per produrre i loro frutti. Le politiche del lavoro sono state tese più a introdurre i meccanismi tipici del mercato, quali il lavoro temporaneo e part-time, che all'organizzazione di un efficiente sistema di formazione professionale.

I risultati dell'analisi econometrica fondata sull'uso dei dati YUSE suggeriscono che un alto livello d'istruzione spinge a restare nel circuito dell'istruzione, e presumibilmente a trovare occupazione dopo, mentre l'esperienza lavorativa è la determinante più importante della probabilità di trovare occupazione nel settore formale. Invece, la formazione professionale non sembra influire sull'occupabilità dei giovani che vi prendono parte, ma sembra spingere chi vi partecipa a cadere in una trappola dove partecipare ad un programma di formazione professionale sembra dare accesso solo ad un altro programma di formazione.

Molti fattori concorrono a spiegare questa conclusione. Essi possono essere riassunti nell'osservazione che una povertà istituzionale e finanziaria caratterizza le politiche attive per l'impiego in Italia. Soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, la

spesa in politiche attive è troppo bassa in specie se messa a confronto con la massa enorme di disoccupati. Il lavoro suggerisce peraltro anche che la spesa in politiche attive non sia indirizzata verso i gruppi che ne dovrebbero essere i naturali beneficiari, vale a dire i lavoratori con un basso livello di istruzione. Risultati più soddisfacenti potrebbero venire dalla riforma in corso dei sistemi d'istruzione, ma occorre ancora molto tempo perché se ne possano valutare le conseguenze.

References

- Barbieri G., Di Bartolomei G., Gennari P., Sestito P., (2000) "Chi sono gli utenti dei Servizi per l'impiego?" MLPS, *Osservatorio del Mercato del lavoro*, Documenti di Lavoro, n. 1.
- Barry, F. (2003), "European Union Regional Aid and the Irish Development", in Funck, B. and L. Pizzati, (*op. cit.*), Ch. 8, pp. 135-151.
- Becker G. (1962), "Investment in human capital: a theoretical analysis", *Journal of Political Economy*, vol. 70, n. 5, Part Two.
- Booth A.L. e D.J. Snower (1995, a cura di), *Acquiring Skills. Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press e CEPR, Cambridge.
- Calmfors, L., Forslung, A. ed Hemström, M. (2002), "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", *IFAU- Institute for Labour Market Policy Evaluation*, Working paper, n. 4.
- Caroleo, F. E. e F. Pastore (2000), "Le politiche del lavoro in Italia alle soglie del 2000", *Osservatorio ISFOL*, n. 6, pp. 75-121.
- Caroleo, F. E. e F. Pastore (2001), "How Fine Targeted is Active Labour Market Policy to the Youth Long Term Unemployed in Italy?", *CELPE DP*, Università di Salerno, n. 62, September.
- Caroleo, F. E. e F. Pastore (2003), "Youth Participation in the Labour Market in Germany, Spain and Sweden", in T. Hammer (*op. cit.*), Chapter 7, pp. 115-141.
- Clark, K. B. e L. H. Summers (1982), "The Dynamics of Youth Unemployment", in Summers, L. H. (1990), *Understanding Unemployment*, MIT Press.
- Dougherty, C. (2003), "Why is the Rate of Return to Schooling Higher for Women than for Men?", *CEP Discussion Paper*, August.
- Funck, B. and L. Pizzati, (2003, a cura di), *European Integration, Regional Policy and Growth*, World Bank, Washington, Ch. 8, pp. 135-151.
- Green, W.H. (1997), *Econometric Analysis*, 3rd ed., Prentice Hall, New York.
- Gregg, P. and A. Manning (1997), "Skill-Biased Change, Unemployment and Inequality", in *European Economic Review*, vol. 41, 1173-1200.

- Grubb, D. e Martin, J. P. (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies", OECD, Paris, mimeo.
- Hammer, T. (2003, a cura di), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, The Policy Press, Bristol.
- Hammer, T. and I. Julkunen (2003), "Surviving Unemployment: A Question of Money or Families?", in Hammer, T. (*op. cit.*).
- Heckman, J. J., J. L. Lalond e J. A. Smith (1999), "The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programmes", in *Handbook of Labour Economics*, North Holland, Vol. 3a, Cap. 31.
- ILO (1999), *Employment Youth: Promoting Employment Intensive Growth*, Report for the Regional Symposium on Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation.
- Ministero del Lavoro (2003), "Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro", *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Roma, dicembre.
- OECD (vari anni), *Employment Outlook*, Paris
- O'Higgins, N. (2001), *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, ILO, Ginevra.
- Pastore, F. (2004), *The Economics of Labour Market Dynamics. Labour Market Flows and Survival Models*, Seconda Università di Napoli, Napoli.
- Ryan, P. (2001), "The school-to-work transition. A Cross-National Perspective", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n.1, March.
- Salvati, M. (1988), "Rapporto salariale e flessibilità. Ovvero: Teoria della Regolazione e *Political Economy*", *Stato e Mercato*, n. 24, dicembre.
- Schmid G., C. Büchtemann, J. O'Reilly, K. Scömann (1996, a cura di), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, London.
- Simon, J. C. (1988), "Frictional Unemployment and the Role of Industrial Diversity", *Quarterly Journal of Economics*, November.
- Unione Europea (2000a), *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles.

Unione Europea (2000b), "The EU Economy 2000 Review", *European Economy*,
n.71, EU, Luxemburg.