Intervista

ADAPT
www.adapt.it
Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Dialoghi con l'Accademia

a cura di Eliana Bellezza e Maria Teresa Cortese

Francesco Pastore

Docente di Economia politica ed econometria
Seconda Università degli Studi di Napoli

Nel suo testo *Fuori dal tunnel* definisce il contratto a termine come trampolino per accedere al mondo del lavoro. Non crede però che un miglioramento effettivo dei livelli di disoccupazione possa conseguirsi solo quando il contratto a tempo indeterminato sia più conveniente e quindi meno oneroso del contratto a termine?

Le due cose non si escludono, direi. Il contratto a termine è un trampolino di lancio verso il lavoro a tempo indeterminato per molti (anche se non per tutti i) giovani che lo sperimentano. Il mio libro va molto più nel dettaglio di quanto non sia possibile fare qui per motivi di spazio nel tentativo di quantificare l'effetto trampolino. Esiste ormai un'ampia letteratura che stima l'effetto trampolino in diversi Paesi e con forme contrattuali assai variegate. Quello che si evince chiaramente da questa letteratura è che la dimensione dell'effetto trampolino non è uguale in tutti i Paesi né per qualunque tipo di soluzione contrattuale. Le stime econometriche sono diverse a seconda del contesto più o meno flessibile del mercato del lavoro degli adulti già occupati a tempo indeterminato (gli *insiders*), della durata dei contratti temporanei, della presenza o meno di un contenuto formativo del contratto stesso e così via discorrendo. In realtà, il lavoro temporaneo funziona se riesce a risolvere quello che io chiamo lo *youth experience gap*, vale a dire il divario di esperienza lavorativa fra giovani e adulti: in una età nella quale i giovani sono sempre più istruiti, appare ancor più evidente che la causa della loro debolezza nel mercato del lavoro va ricercata nella loro mancanza di esperienza lavorativa, non solo quella generica, quanto quella specifica ad un certo posto di lavoro. Si capisce allora che il lavoro temporaneo è solo uno dei tanti strumenti presenti nei diversi Paesi del mondo per accrescere l'esperienza lavorativa dei giovani. In altre economie, come la Germania, si preferisce demandare questo compito al sistema di istruzione attraverso l'implementazione del cosiddetto principio duale che prevede lo svolgimento di attività di formazione professionale *on the job* accanto alla formazione teorica in aula. In Italia, il sistema di istruzione è, da questo punto di vista, ancora ampiamente assente. Anziché iniettare elementi del principio duale nel

sistema di istruzione, l'Italia ha preferito spostare il problema a valle, nel mercato del lavoro, affidandosi al lavoro temporaneo. Alcuni interventi legislativi recenti stanno, però, ritornando a coinvolgere anche il sistema di istruzione nella transizione scuola-lavoro. È il caso, ad esempio, della riforma Moratti della scuola, ma anche del cosiddetto Testo Unico sull'apprendistato. Anche il Governo di Mario Monti sta cambiando questo limite del nostro sistema di istruzione in vari modi. Un recente intervento consente ai giovani laureandi di iniziare la pratica necessaria a conseguire il titolo professionale nell'ultimo anno di università. Si può fare di più, ma la strada che si sta tentando di tracciare di recente è senz'altro quella giusta. Tutto ciò suggerisce che occorre superare gli scontri ideologici su questi temi, rifiutare di porre la questione nei termini di "lavoro temporaneo sì o no" e piuttosto interrogarsi sulle forme contrattuali a termine che sono più efficaci a generare lavoro permanente. Da questo punto di vista, la ricerca econometrica può essere molto utile come strumento per una valutazione d'impatto di diverse forme contrattuali che ancorché efficaci in principio potrebbero, in realtà, non esserlo in pratica. Per misurare l'effetto trampolino, i lavori di ricerca più rigorosi sono quelli che confrontano un gruppo obiettivo (i temporanei) con un gruppo di controllo (i disoccupati). Tali lavori raffrontano la probabilità di trovare lavoro da parte di un lavoratore temporaneo con quella di un lavoratore con le stesse caratteristiche, ma disoccupato. Si può definire un *effetto lordo*, vale a dire la probabilità di un lavoratore temporaneo di trovare lavoro tout court, e distinguerlo dall'*effetto netto*, vale a dire la differenza fra l'effetto lordo e la probabilità di trovare lavoro da parte di un disoccupato con le stesse caratteristiche. Uno studio molto interessante e rigoroso di Andrea Ichino, Fabrizia Mealli e Tommaso Nannicini sull'argomento trova un effetto lordo pari a circa il 30% nelle Regioni del Centro-nord e al 25% nelle Regioni del Mezzogiorno; l'effetto netto, ossia la probabilità in più che i temporanei hanno rispetto a quella che avrebbero comunque rimanendo disoccupati, è pari al 19% nelle Regioni del Centro-nord e solo all'11% nelle Regioni del Mezzogiorno. Insomma, l'effetto trampolino c'è eccome anche in Italia, ma è di dimensioni alquanto modeste e per di più non è statisticamente significativo nel Mezzogiorno. È proprio perciò che sono sempre più numerosi gli osservatori che iniziano a chiedersi se non sia possibile modificare e migliorare la legislazione relativa ai contratti temporanei per accrescere l'effetto trampolino. Credo che la strada giusta sia quella suggerita di rendere i contratti temporanei più costosi di quelli permanenti. È difficile al momento dire quale sia la soluzione tecnico-giuridica migliore per rendere più costoso il lavoro temporaneo. Vi sono diverse opzioni in campo, che possono essere ordinate in due grandi categorie: da un lato, si può pensare a strumenti volti ad aumentare il costo del lavoro temporaneo; dall'altro lato, si può pensare a strumenti volti a ridurre il costo del lavoro permanente, agendo, ad esempio, sui *firing costs* e perciò sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. La soluzione migliore mi sembra un mix di queste due opzioni. Consideriamo il primo punto. Occorre che sia chiaro a tutti, ed in specie alle imprese, che il lavoro temporaneo deve essere usato solo quando ce n'è davvero bisogno, vale a dire come un periodo di prova per il lavoratore, da assegnare in fasi di espansione della domanda dei prodotti dell'impresa, ma da confermare in via permanente quando si accerti che la domanda è aumentata in modo stabile. Il lavoro temporaneo non deve essere in alcun caso considerato un sostituto del lavoro permanente. Come fare ad ottenere questo obiettivo? Credo che possa essere utile regolamentare meglio le diverse forme di lavoro temporaneo esistenti, ponendo vincoli al loro abuso da parte delle imprese. È difficile qui considerare tutti i possibili interventi. Le direzioni però sono chiare. In primo luogo, occorre estendere i diritti dei lavoratori temporanei, mettendoli sullo stesso piano di quelli permanenti, come prevedeva anche Marco Biagi nel *Libro Bianco*, ma non è stato mai realizzato. In questi giorni, si parla, ad esempio, di garantire la cassa integrazione anche ai lavoratori temporanei. Va, poi, favorita la stabilità occupazionale, se non è più possibile garantire quella del posto di lavoro, obbligando anche le imprese a fare formazione nel caso dei lavoratori più giovani. Il contratto di apprendistato può essere usato in questo caso. È importante convincere le imprese a consentire la formazione in aula accanto a quella *on the job*. I due tipi di formazione su cui è fondato, ad esempio, il contratto di apprendistato hanno una funzione diversa. La componente *on the job* accresce la produttività a breve del lavoratore, generando guadagni a favore dei lavoratori e/o delle imprese. Si tratta di una funzione che definirei "privatistica" e quindi va lasciata eminentemente alle parti e al mercato che

attraverso i salari decidono quale parte del guadagno di produttività deve essere riconosciuto al lavoratore e quale parte all'impresa. La formazione in aula, invece, accresce l'occupabilità a vantaggio del giovane, ma anche della società nel suo complesso, poiché il giovane che trova più facilmente lavoro quando lo perde attinge meno alle risorse pubbliche. Si tratta di una funzione che definirei "pubblicistica". Per questo, lo Stato e di recente le Regioni, che per la nuova legge devono occuparsi a tutti gli effetti di formazione, devono garantire che le imprese consentano anche una adeguata formazione d'aula. Qualcun altro suggerisce di rendere meno costoso il lavoro permanente e la sua conclusione, più o meno naturale, modificando l'art. 18. Credo che modifiche anche al margine, soprattutto per accelerare e automatizzare i meccanismi previsti dall'art. 18 per l'indennizzo senza però cancellarlo possano essere utili e fattibili con un certo consenso da parte anche dei sindacati dei lavoratori. Il consenso dei sindacati, in specie quando sono tutti uniti, è imprescindibile in queste materie. Se non sono ancora del tutto sicuro su quale sia la riforma migliore dell'art. 18, posso, però, dire che è bene concordare ogni modifica con i sindacati. Inoltre, è meglio seguire la strada delle piccole riforme con il consenso di tutti piuttosto che delle riforme troppo profonde che poi sono avversate dalla maggioranza dei lavoratori e portano alla fine ad un nulla di fatto.

Relativamente al metodo LIFO, nel suo libro *Fuori dal tunnel* constata come a seguito della crisi economica, siano soprattutto i giovani, ultimi entrati, quelli ad uscire per prima. Non Le sembra invece che la crisi possa essere utilizzata come scusa per applicare invece il sistema FIFO, ovvero far uscire i prima entrati, svecchiare la manodopera ormai poco competitiva e costosa e assumere giovani più istruiti e più flessibili a basso costo (ad esempio la proposta a contribuzione zero in caso di assunzione di apprendista)?

In genere, nel corso delle ristrutturazioni leggere, le imprese tendono ad applicare il metodo LIFO (*last in first out*), ma, nelle fasi di crisi economica profonda, prevale il metodo FIFO (*first in first out*). In altri termini, in specie nelle fasi iniziali della recessione, quando non si è ancora sicuri se la recessione sarà prolungata e si prova a riorganizzare l'impresa piuttosto che chiuderla, i criteri di anzianità prevalgono nelle decisioni di licenziamento individuale: sul lavoratore meno giovane e più esperto, le imprese hanno a volte fatto importanti investimenti formativi. Inoltre, il più anziano ha spesso famiglia ed è meno facilmente ricollocabile del lavoratore giovane. Va anche detto che le riforme ai due livelli, che hanno aumentato il numero dei lavoratori temporanei, anche al fine di ridurre i costi di licenziamento, hanno permesso alle imprese nel corso della crisi economica attuale di licenziare prima i giovani anche perché più facilmente licenziabili. Come è noto, ai lavoratori temporanei non si applica l'art. 18 e per licenziarli basta semplicemente non rinnovare il loro contratto di lavoro. Le cose cambiano ogni volta che occorre un periodo di profonda turbolenza, di vero e proprio mutamento strutturale. È stato il caso della deindustrializzazione degli anni Settanta e Ottanta. I casi più noti nella letteratura sono quelli della Fiat e di Torino in Italia, ma anche, ad esempio, di Liverpool nel Regno Unito. In questi casi, intere fabbriche o, addirittura, imprese hanno chiuso i battenti, generando licenziamenti collettivi. In uno studio sulla Polonia scritto in collaborazione con il collega della University of Sussex, Andrew Newell, e pubblicato su *Studi economici* nel 1999 abbiamo mostrato che uno dei tratti più caratteristici e significativi della transizione dall'economia di piano a quella di mercato è stata la crescita drammatica del tasso di disoccupazione degli adulti, giacché la chiusura delle imprese nei settori obsoleti conduce spesso a licenziamenti di massa. Quando i licenziamenti sono di massa, i giovani e gli adulti hanno la stessa probabilità di perdere il posto di lavoro. Anzi, siccome spesso nei settori obsoleti la forza lavoro giovanile è minoritaria a causa delle basse assunzioni in anni recenti, la probabilità di perdere il posto di lavoro è più alta per gli adulti che per i giovani. Ritornando alla domanda, devo dire, però, che se sono favorevole a riconoscere sgravi contributivi per chi assume apprendisti, poiché in tal modo si riconosce che l'impresa dà anche formazione al giovane, oltre che ricevere il suo contributo lavorativo, tuttavia non guardo con favore l'applicazione del metodo FIFO e l'idea di licenziare i più anziani. Questi ultimi, come dicevo prima, sono più difficilmente ricollocabili. Ciò ha un duplice effetto negativo che, peraltro, dura molto nel tempo. Da un lato, i lavoratori adulti licenziati rischiano di essere messi a carico della fiscalità generale, sia

per i contributi pensionistici che ricevono che per altri benefici di cui godono senza pagarne più i costi, come la sanità, l'assistenza sociale e così via. Con il crescere del tasso di sopravvivenza media della popolazione, le conseguenze negative per gli equilibri del sistema pensionistico e del bilancio pubblico possono durare decenni. Ancora ora paghiamo le conseguenze gravi per il sistema previdenziale dell'abuso dei prepensionamenti dei decenni passati. Dall'altro lato, quando si licenziano lavoratori ancora lontani dall'età della pensione, essi tendono, in realtà, a restare attivi nel mercato del lavoro, in specie nel settore nero e informale, facendo concorrenza ai giovani, in particolare i meno qualificati, rispetto ai quali sono più appetibili per le imprese poiché hanno una maggiore esperienza lavorativa. È quello che è successo anche nel corso della transizione al mercato: i giovani che entravano trovavano il mercato intasato dagli anziani licenziati e disposti a tutto pur di trovare un lavoro per arrotondare i bassi redditi provenienti da pensioni e sussidi vari, che pure hanno fortemente indebitato lo Stato a causa dell'alto numero di disoccupati.

Cosa pensa del sistema universitario – e di istruzione in generale – del nostro Paese? Non ritiene che, forse, sia proprio l'impostazione di questo sistema ed il totale distacco, nella maggior parte dei casi, della preparazione universitaria da qualsiasi aspetto pratico una delle principali cause del così alto tasso di disoccupazione giovanile?

Considero l'inefficienza evidente del sistema di istruzione italiano uno dei limiti più grandi del modo in cui organizziamo la transizione dei giovani dal mondo della scuola e dell'università a quello del lavoro. Si tratta di un tema che per la sua complessità richiederebbe più spazio di quanto non sia concesso qui, e, tuttavia, proverò a riassumere il mio punto di vista sull'argomento in modo sintetico. Partirei da quello che definirei il divario di capitale umano fra giovani e adulti. Nonostante i maggiori livelli di istruzione dei primi, notavo prima, il loro capitale umano è molto carente a causa della mancanza delle altre componenti, vale a dire l'esperienza lavorativa generica e specifica ad un certo posto di lavoro. I giovani sono molto più istruiti che in passato, ma non sono facilmente impiegabili dalle imprese poiché non hanno esperienza. In Italia, come ho detto prima, si è pensato di risolvere il problema scaricandolo a valle del sistema di istruzione, direttamente nel mercato del lavoro applicando le riforme ai due livelli e liberalizzando il lavoro temporaneo. Questa strategia è stata positiva nel suo complesso, al di là dei disequilibri creati nel mercato del lavoro e di alcuni limiti che, mi auguro, saranno corretti introducendo i principi della flessicurezza. I giovani hanno aumentato il loro bagaglio di esperienza e hanno anche accresciuto, ancorché in misura modesta, la probabilità di trovare lavoro permanente rispetto al caso se fossero restati disoccupati. E, tuttavia, la strategia delle riforme ai due livelli ha lasciato spesso da parte il sistema di istruzione, non affrontando il problema delle sue gravissime inefficienze. I Paesi nei quali la disoccupazione giovanile è più bassa non sono quelli nei quali c'è più flessibilità nel mercato del lavoro, ma quelli nei quali il sistema di istruzione è più efficiente, dove non fornisce solo nozioni, ma conoscenze e competenze nel senso più ampio del termine. Gli esempi migliori sono quello tedesco, giapponese ed anglosassone. Proviamo a confrontare questi sistemi con il nostro e le falle del nostro appariranno in tutta la loro evidenza, anche se non dobbiamo nascondere i limiti anche di questi sistemi. Partiamo dai parametri quantitativi. È vero che aumentare il numero dei promossi e dei laureati non è di per sé una adeguata misura di efficienza, ma quando il numero dei laureati italiani è troppo più basso di quello di altri Paesi con un simile livello di sviluppo vuol dire che c'è qualcosa che non va nel sistema di istruzione. Abbiamo una delle percentuali più basse di laureati fra i Paesi europei e nell'Ocse e la percentuale senz'altro più alta degli abbandoni universitari: oltre il 50% degli iscritti abbandona senza conseguire il titolo. Molto più alta che negli Stati Uniti, dove le tasse universitarie sono altissime. Questo è un gravissimo caso di spreco di risorse sia umane che materiali da parte non solo degli studenti e delle loro famiglie, ma anche del sistema di istruzione e quindi della fiscalità generale nel suo complesso. Non è un caso che ridurre il numero degli abbandoni scolastici (ed universitari) è al cuore della Strategia di Lisbona e di *Europa 2020*. Inoltre, quelli che si laureano, in genere, lo fanno con un drammatico ed inaccettabile ritardo rispetto agli anni richiesti dal loro curriculum di studi. Anche questo è un evidentissimo spreco di risorse: i giovani migliori entrano nel mercato del lavoro tardissimo, quando le

loro capacità lavorative sono irrimediabilmente ridotte. Ma quale è il motivo di tutto ciò? È colpa dei giovani e delle loro famiglie? Sono degli "sfigati", per dirla con l'espressione usata da un vice-Ministro della Repubblica? No, le cose non stanno così. Le cause del ritardo e degli abbandoni universitari non vanno ricercate nella scarsa volontà dei giovani, ma nell'inefficienza dell'intero sistema di istruzione. Si permette a tutti, anche a chi ha un background culturale troppo debole di iniziare l'università, salvo poi fargli rendere conto di non poter concludere. Ciò riguarda ovviamente soprattutto le famiglie più povere. Inoltre, il carico didattico è di gran lunga superiore a quello che dovrebbe essere. Per conseguire il titolo di studio occorre tempo, molto tempo. Ed è paradossale che proprio coloro che hanno predisposto questa trappola per i giovani hanno spesso percorsi di studio e di carriera ultra-agevolati. Si fa poca didattica, sia frontale che integrativa, c'è una frequenza dei corsi libera e perciò bassissima con grave detrimento delle possibilità di apprendimento degli studenti. Ciò aumenta in modo drammatico il costo indiretto dell'istruzione, costringendo molti a desistere, nonostante il basso costo diretto, vale a dire il costo delle tasse universitarie, che è bassissimo se messo a confronto con quello, ad esempio, degli Stati Uniti, che pure presentano un tasso di abbandono molto inferiore al nostro e una percentuale di laureati superiore alla nostra. Per costo indiretto intendo soprattutto il costo opportunità dell'istruzione, misurato dal guadagno perduto andando all'università anziché entrare subito nel mercato del lavoro. Più lungo è il percorso universitario, meno conveniente e più costoso è il percorso universitario per il giovane e la propria famiglia, in specie se povera. A peggiorare il tutto c'è la scarsa qualità delle conoscenze acquisite. Spesso i docenti universitari confondono il nozionismo con la conoscenza e la cultura, oltre che con la formazione e la competenza. Il giovane esce dall'università, quando ci riesce, imbottito solo di nozioni, non di conoscenze e competenze. I giovani sanno, e spesso sono gli stessi docenti a ricordare loro che una volta conseguito il titolo sono a zero, poiché quando sono all'università sono sotto zero. Il motivo è che tutti sanno che le nozioni non sono competenze spendibili nel mercato del lavoro. Allora, un modo di accrescere la qualità dell'istruzione è riconoscere fino in fondo che l'aula universitaria non può fornire tutto il capitale umano di cui il giovane ha bisogno, ma occorre anche una partecipazione dell'impresa e del mondo del lavoro. Un aspetto all'apparenza marginale, ma in realtà decisivo è l'orientamento verso l'apprendimento di nozioni teoriche senza applicazioni. Al contrario che nei Paesi anglosassoni, le università italiane danno un'enorme importanza alla conoscenza dei principi, anziché alla loro applicazione ai casi concreti. Un approccio dell'insegnamento universitario più orientato al *problem solving* potrebbe consentire ai giovani almeno di acquisire una *forma mentis* più adeguata per il mondo del lavoro. E veniamo così al terzo aspetto della bassa qualità della formazione universitaria fornita dal nostro sistema di istruzione: la mancanza di collegamenti con il mondo del lavoro. Sapete cosa accomuna Germania, Giappone e Paesi anglosassoni, dove è minore lo svantaggio dei giovani? Certamente non la flessibilità del mercato del lavoro se pensiamo a Germania e Giappone. Il comun denominatore è il forte collegamento fra scuola e università, da un lato, e mercato del lavoro, dall'altro. Ognuno di questi Paesi lo realizza in un modo diverso, sia chiaro. La Germania è l'unico Paese dove giovani e adulti hanno la stessa probabilità di essere disoccupati. Si segue il sistema duale, con apprendistato di massa per i giovani che non fanno il ginnasio e non andranno quindi all'università. Introdurre il principio duale in vari modi a tutti i livelli del nostro sistema dovrebbe essere un obiettivo prioritario. Non mancano i limiti del sistema tedesco di cui parlo nel mio libro e che qui tralascio per ovvi motivi di spazio. Un limite, però, devo proprio ricordarlo: il principio duale è di difficile importazione, poiché richiede una collaborazione costante fra tutti gli attori: istituzioni scolastiche ed universitarie, imprese, autorità locali e parti sociali. Si sa quanto ciascuna di queste istituzioni sia poco propensa a collaborare con le altre. Spetta alle autorità locali e al Governo provare a far comunicare questi mondi paralleli, coordinando il processo e perfezionandolo nel tempo. C'è poi il sistema giapponese del *Jisseki Kankei* e quello anglosassone del *job placement*. Il Giappone offre occasioni lavorative a 1/3 dei giovani già alla conclusione della scuola secondaria superiore. Il *job placement* anglosassone prevede invece un ruolo solo di agenzia informativa del sistema formativo sul mondo del lavoro. Saranno poi i giovani a trovare un accordo in base alle loro convenienze. Ogni sistema ha i suoi pregi e i suoi limiti. Il *Jisseki Kankei* risente meno degli effetti della crisi, ma prevede un'eccessiva ingerenza delle istituzioni

scolastiche nel processo di ricerca di un posto di lavoro. I Paesi anglosassoni ottengono alti tassi di *placement* post-scolastico e post-universitario soprattutto nelle fasi espansive, ma non sempre in quelle recessive. Inoltre, il *job placement* consente un miglior *matching* fra impresa e lavoratori, che è deciso su base volontaria. Il limite è che funziona meno bene quando c'è crisi economica. L'Italia farebbe bene ad introdurre gli elementi migliori di ciascuno di questi sistemi. Mi sembra che il cosiddetto Testo Unico dell'apprendistato, approvato nel luglio 2011, vada nella giusta direzione, anche per la partecipazione convinta di tutti gli attori sociali più importanti, condizione indispensabile per il funzionamento di un istituto che richiede il collegamento fra tutti i soggetti rilevanti. Speriamo che presto siano fatti passi in avanti anche nel campo del *placement* universitario. Occorre destinare fondi specifici a questo scopo, ma anche modificare la organizzazione degli atenei per dotarli di uffici e funzioni in grado di far funzionare questo aspetto importante della formazione terziaria.

Crede che il problema dell'*overeducation* in Italia sia un problema attuale? E, se sì, in quale misura? E come porvi rimedio?

In aggiunta al basso livello d'istruzione, una conseguenza ulteriore dell'inefficienza del sistema di istruzione è il fenomeno dell'*overeducation*, che può essere di natura sia orizzontale che verticale. A questo tema sto dedicando il mio impegno di ricerca più recente. L'*overeducation* è una forma di *mismatch* nella composizione per qualifica della domanda e dell'offerta di capitale umano: spesso i giovani sono costretti dalla mancanza di domanda per la loro qualifica ad accettare posti di lavoro pensati per candidati dotati di qualifiche inferiori. Ad esempio, un laureato è assunto per un posto di lavoro pensato per un diplomato. L'*overeducation* può accompagnarsi all'*overskilling*, che si verifica quando, al di là della qualifica posseduta dal laureato e di quella richiesta per il posto di lavoro, il lavoratore ha competenze superiori a quelle necessarie per svolgere adeguatamente i compiti che gli sono assegnati. In questo caso, anche se la qualifica è quella giusta, il laureato non sfrutta appieno le competenze acquisite. L'*overeducation* verticale è talvolta anche chiamata "eccesso di istruzione" (*excess schooling*) e va distinta da quella orizzontale che si verifica se, anche quando un laureato occupa un posto da laureato, in realtà svolge un lavoro diverso da quello per cui si è preparato all'università. L'*overeducation* orizzontale è particolarmente frequente fra i laureati in materie umanistiche, chiamati a svolgere mansioni in campi diversi da quello del loro percorso di studi. Anche il caso dell'*undereducation* non è da escludere. Esso si verifica quando un lavoratore ottiene un posto di lavoro per il quale occorre una qualifica superiore. Ad esempio, un diplomato prende un posto di lavoro pensato per un laureato. Non è neppure infrequente il caso dell'*underskilling*, che consiste nella mancanza di competenze sufficienti da parte del lavoratore per svolgere un certo lavoro, anche se si possiede il titolo di studio adeguato. In altri termini, al di là della qualifica posseduta, il lavoratore non possiede le competenze necessarie per svolgere il proprio compito in modo adeguato. Va chiarito però un punto importante. Quando si parla di eccesso di istruzione, non bisogna confondersi. Anche l'*overeducation* verticale tende, secondo le teorie più recenti, in specie la teoria del capitale umano, a dipendere da uno scarso capitale umano che è tipico dei giovani quando, pur se in possesso di altra istruzione, non hanno adeguate competenze e professionalità che si acquisiscono sono attraverso la partecipazione al mondo del lavoro. In uno studio recente con una collega dell'Università del Piemonte Orientale, Carmen Aina, dimostriamo che l'*overeducation* è più frequente fra chi è fuori corso. Il fuoricorsismo, un male tipico dell'università italiana cui ho fatto cenno sopra, ha effetti sia diretti che indiretti sui salari. Gli effetti indiretti dipendono proprio dalla sua tendenza ad accrescere la probabilità di essere *overeducated*. Il rischio di una cattiva allocazione del capitale umano può aumentare nel futuro immediato a causa della crescita recente del capitale umano dei giovani, a fronte di una sostanziale staticità dell'economia e del sistema produttivo. In altri termini, mentre il numero dei diplomati e dei laureati cresce, l'economia è caratterizzata da una condizione di stagnazione e da una struttura produttiva dominata dai settori tradizionali, per i quali la richiesta di manodopera ad alta qualifica è limitata. L'evidenza empirica disponibile suggerisce che il fenomeno dell'*overeducation* è tutt'altro che infrequente in Italia. In uno studio fondato sui dati REFLEX, Seamus McGuinness e Peter James Sloane trovano che il livello del *mismatch* in termini di istruzione fra domanda e offerta raggiunge in Italia uno dei livelli

più alti fra i Paesi dell'UE inclusi nel campione dei dati da loro analizzato. Con una quota pari al 23% di lavoratori *overeducated* al momento della loro prima assunzione ed il 13% 5 anni dopo la laurea, l'Italia è il terz'ultimo Paese in termini di performance, poco prima di Spagna e Regno Unito, che hanno una quota di *overeducation* pari al 17% e al 14% 5 anni dopo la laurea. In altri Paesi UE contenuti nel campione, l'*overeducation* è quasi sempre inferiore al 10%. Il caso dell'*overskilling* è leggermente diverso. Negli stessi dati REFLEX, la percentuale italiana è più prossima alla media dei Paesi UE inclusi nel campione. In tutti i Paesi, l'*overskilling* è presente in misura superiore rispetto all'*overeducation*. In Italia, l'*overskilling* interessa il 21% della manodopera alla prima occupazione e l'11% 5 anni dopo la laurea. L'Italia occupa pur sempre il terz'ultimo posto, dietro Spagna e Regno Unito, ma anche altri Paesi hanno livelli simili, che oscillano fra l'8% del Portogallo e della Norvegia ed il 21% della Francia.

Ritiene che la questione dell'*overeducation* possa essere estesa all'ambito della formazione professionale? In altre parole, secondo lei, alla luce del contesto socio-economico ed industriale italiano (con la grande maggioranza di imprese piccole o piccolissime), è sempre così necessaria la formazione per agevolare l'entrata o il rientro dei soggetti nel mondo del lavoro e per incrementare la produttività?

Come dicevo nella risposta precedente, l'interpretazione che di recente è fornita più comunemente dell'*overeducation* è che essa è più tipica dei giovani perché dipende proprio dal divario di esperienza lavorativa dei giovani rispetto agli adulti. Insomma, contrariamente a quanto si potrebbe pensare a prima vista, l'*overeducation* è la conseguenza di un insufficiente o inadeguato livello di capitale umano, non di un eccesso di capitale umano. Come ho già detto, il capitale umano comprende non solo l'istruzione, ma anche l'esperienza lavorativa generica e specifica. Perciò una formazione professionale che consenta ai giovani di accrescere le loro competenze è uno strumento utile anche per ridurre il fenomeno dell'*overeducation*. Tuttavia, va chiarito che anche la formazione deve essere svolta secondo i criteri indicati sopra. Una formazione solo d'aula è quasi del tutto inutile. La formazione va fatta anche *on the job*, sul posto di lavoro. Si deve evitare anche quella che con il collega Floro Ernesto Caroleo abbiamo definito la trappola della formazione professionale, vale a dire la tendenza di alcuni giovani a restare a tempo indefinito nel circuito della formazione professionale, spesso solo d'aula, senza mai fare il salto verso il lavoro. Purtroppo, se Atene piange, Sparta non ride. Se l'inefficienza del mondo dell'istruzione è motivo di preoccupazione, non lo è da meno quella del mondo della formazione. Proprio per questo, a proposito della formazione professionale, vorrei rilevare un aspetto importante: non tutti i programmi di formazione professionale sono efficaci. Come fare a migliorarli? Per trovare la strada giusta, occorre affinare l'utilizzo del monitoraggio quantitativo degli sforzi finanziari profusi e la valutazione dell'impatto lordo e netto ottenuto. La Regione, cui è assegnata la competenza in tema di formazione, deve provvedere ad avviare un'azione di monitoraggio e valutazione molto serio. La valutazione deve avere un ruolo sempre più importante. Esistono ormai tanti esempi di politiche i cui effetti non sono mai stati valutati adeguatamente e accuratamente. Raramente è stato considerato l'effetto netto delle politiche, accanto a quello lordo. La conseguenza è che si sente dire tutto e il contrario di tutto sugli interventi realizzati senza che sia possibile effettivamente capire se essi sono stati efficaci, e quanto lo siano stati. La valutazione d'impatto deve essere assegnata ad una autorità pubblica ovvero ad autorità private indipendenti. Questo viene fatto da tempo nei Paesi più avanzati, non solo in quelli anglosassoni, ma da noi è ancora poco diffuso purtroppo. Anche l'Unione europea ci chiede che per ogni euro speso vi sia una valutazione d'impatto. Il monitoraggio e la valutazione stanno al mondo della formazione come il principio duale ed il *placement* stanno al mondo dell'istruzione terziaria. Si tratta di quel tessuto di attività che vanno considerate come parte integrante del processo di istruzione e formazione dei giovani, se l'istruzione e la formazione dei giovani devono essere un fatto non solo quantitativo, ma anche qualitativo, se ai giovani si vogliono trasmettere non solo nozioni, ma conoscenze e competenze nel senso più ampio ad alto del termine.

Cosa ne pensa dei più recenti provvedimenti del nuovo Governo tecnico? In particolare, qual è la sua idea sul nuovo contratto unico di inserimento? Può davvero essere questa una delle soluzio-

ni agli attuali problemi relativi all'occupazione – e nello specifico all'occupazione giovanile – in Italia? Qual è la sua idea in merito alle liberalizzazioni, con la riforma di alcune professioni?

Preferisco non esprimermi ancora sul contratto unico, anche perché mi sembra che ce ne siano ancora troppi e non è chiaro ancora quale sarà la soluzione finale. Credo, però, che non bisogna difendere l'esistente come se fosse immodificabile. È importante il metodo, che deve essere quello del consenso più ampio possibile. E vale anche qui il discorso della valutazione. Abbandoniamo le contrapposizioni ideologiche e proviamo a quantificare, monitorare e valutare l'impatto di quello che esiste prima di cambiarlo o cancellarlo. Per quanto riguarda le liberalizzazioni, sono invece pienamente d'accordo. Credo che uno dei motivi per cui i giovani sperimentano forti difficoltà nel mercato del lavoro sia anche l'insieme di rigidità che caratterizza l'accesso alle professioni libere. È questo anche un problema di orientamento e di programmazione dell'offerta di capitale umano nel Paese. Un'altra componente del fare istruzione e formazione di qualità: se non si possono aprire farmacie e continuiamo a far laureare giovani in farmacia, non potrà che aumentare il numero dei farmacisti che restano *overeducated*, costretti a fare i commessi oppure a cambiare mestiere. Questo dell'orientamento e della programmazione dell'offerta di capitale umano è importante. La laurea non è un processo formativo generico, per cui alla fine si può fare qualunque lavoro senza spreco di investimento da parte del giovane, della famiglia e dello Stato. Se non si orientano i giovani e le famiglie, se non si programma l'offerta, in base alla composizione della domanda di qualifiche si generano sprechi enormi che non sono facilmente recuperabili. Il costo di un giovane farmacista che deve fare un altro lavoro è enorme e difficilmente correggibile *ex post*. Di nuovo, occorre che l'università non sia solo orientata ad aumentare la quantità di nozioni conosciute dai giovani, ma le conoscenze e competenze, in base alle effettive richieste provenienti dal mercato del lavoro. Certo le liberalizzazioni non bastano. Occorre anche la crescita economica. E non si ha crescita di qualità senza investimento in ricerca ed innovazione. Dobbiamo imboccare la *high road to development*. Ciò farà aumentare anche la domanda di capitale umano dei giovani e la voglia delle imprese di investire nella loro formazione.

[*] Intervista realizzata da Marco Viola.