

“Inside crisis”: nuovo rapporto dell’ILO sulle tendenze occupazionali per i giovani del mondo

di Francesca Fazio

Il quarto rapporto dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sull’occupazione giovanile (*Global Trends for Youth*, August 2010) offre un prezioso contributo sull’impatto della crisi finanziario-economica iniziata nel corso del 2008. A distanza di tre anni è possibile misurare i danni subiti dall’economia reale, in modo particolare dagli attori che quotidianamente la popolano, i lavoratori e, fra questi quelli più vulnerabili a partire appunto dai giovani.

La crisi ha corso veloce lungo i *network* globali raggiungendo dapprima – e più intensamente – le economie sviluppate e in misura minore le economie in via di sviluppo, pur non mancando di esercitare nefasti effetti indiretti sui giovani e sul generale sviluppo economico. Profonde differenze caratterizzano gli 81 milioni di giovani che a fine 2009 nel mondo erano disoccupati. L’agenzia dell’ONU con sede a Ginevra fotografa in questo rapporto due “generazioni perdute”: da un lato i giovani delle aree maggiormente progredite e, dall’altro lato, quelli provenienti dalle zone più povere del mondo. *Generazioni* accomunate dall’età e dalla vulnerabilità nel mercato del lavoro, ma differenti per aspettative e *chances* occupazionali; *perdute* in modo diverso: gli uni insoddisfatti, demotivati e frustrati dalla difficile ricerca di un lavoro “giusto” rispetto alle proprie esigenze e di “qualità”, gli altri alla forsennata ricerca di un “qualsiasi” lavoro allo scopo di sopravvivere. In ogni caso si tratta di una grave perdita di potenzialità e di arricchimento per gli individui stessi così come per le società e le economie nel loro complesso.

Il documento poi, distinguendo temporalmente fra tendenze di lungo periodo, coincidenti con gli anni 1998-2008 e indicanti deboli ma incoraggianti conquiste in termini di stabilità occupazionale, e andamenti occupazionali marcatamente post-crisi economica, ascrivibili agli anni 2007-2009 ed effetto dell’invasione di campo dello shock economico coincidente con il drammatico crollo della domanda, permette di intuire il sentiero finora tracciato, gli ingenti danni sopraggiunti e le prospettive di ripresa occupazionali. L’ILO denuncia il più grande aumento mai accaduto del tasso di disoccupazione giovanile globale, passato dall’11,9% a inizio 2007 al 13% a fine 2009, interessando 7,8 milioni di giovani in più rispetto a prima dell’inizio della crisi.

Le tendenze di lungo periodo

Gli attuali andamenti demografici evidenziano una generale tendenza alla riduzione della quota di giovani sulla popolazione totale, innalzando ulteriormente l’età media all’interno dell’Unione europea e delle altre economie sviluppate, in cui i giovani costituiscono ormai solo il 12,5% dell’intera popolazione. Tale tendenza, seppur in modo lieve e recente, inizia ad interessare anche la maggior parte delle economie in via di sviluppo, le quali si stanno avviando verso l’ultima fase di transizione demografica, con un numero decrescente di giovani e adulti e crescente di anziani. A differenza delle economie sviluppate, questi Paesi hanno comunque ancora un quinto della popolazione sotto i 24 anni e, lontani dagli allarmanti indici di dipendenza dei Paesi sviluppati, godono semmai dell’alleviamento della pressione sui già saturi mercati del lavoro locali.

Globalmente, oggi, il 90% dei giovani vive in economie in via di sviluppo, più della metà dei quali in Asia. Tassi di partecipazione e di occupazione decrescenti sono indicatori incoraggianti quando

abbinati a contesti di crescita economica e valorizzazione del capitale umano, perché indicano una maggiore propensione dei giovani e dei contesti sociali alla partecipazione a programmi di istruzione e formazione. Se nel 2010 solo uno ogni due giovani nel mondo ha partecipato al mercato del lavoro (la cui quota è diminuita di tre punti percentuali dal 2000 passando dal 53,8% al 50,9 %) ciò è avvenuto nella maggior parte dei casi attraverso l'aumento del numero di giovani donne e uomini che hanno deciso di investire nel loro capitale umano. In alcune aree del mondo tuttavia lo scoraggiamento ha giocato un ruolo importante nel rendere "invisibili" molti giovani, mentre la discriminazione di genere ha sprecato il potenziale di giovani donne, relegandole ai margini del mercato del lavoro regolare, sulla soglia della porta chiusa di tanti datori di lavoro, soprattutto in Medio Oriente e Nord Africa. Con riguardo all'occupazione, il documento riporta per il periodo 1998-2008 in aumento il numero di giovani occupati, pari in valore assoluto a 540 milioni nel 2008, e in diminuzione il tasso di occupazione, passato dal 47,9 nel 1998 al 44,7% nel 2008, a causa della discrepanza fra i tassi di variazione di occupazione e popolazione giovanile, quest'ultimo cresciuto a velocità doppia rispetto al precedente. Diverse le performance nel mondo, così come il giudizio che è possibile trarne in termini di stabilità occupazionale e valorizzazione del capitale umano giovanile: nei Paesi OECD il tasso di occupazione, pari al 44,1% nel 2008, riflette un alto livello medio di scolarizzazione e risulta ugualmente distribuito fra donne e uomini, mentre America Latina, Sud-Est asiatico e Asia del Sud registrano gap occupazionali di genere rispettivamente di 20, 14 e 33 punti percentuali.

La combinazione di alta occupazione e bassa disoccupazione in certe aree povere del mondo, come in Africa sub-sahariana, sono un chiaro segnale di pulsione al lavoro motivata dalla povertà e dal bisogno, non dall'ambizione e nemmeno dal desiderio; sono il sintomo di un'occupazione condotta dalla necessità, che si riversa nel settore agricolo (59,3% dei giovani occupati dell'Africa sub-sahariana), su lavori di tipo vulnerabile (77,3%) e i cui lavoratori possono contare su una spesa pro-capite di meno di due euro al giorno (81,6%). Il fenomeno dei giovani *working poor* riguarda oggi nel mondo 152 milioni di persone sotto i 24 anni, il 28,1% dei giovani lavoratori. Da questo punto di vista l'Asia orientale, pur avendo il più alto tasso di occupazione giovanile mondiale, ha fatto enormi passi in avanti portandolo dal 70% nel 1991 al 54% nel 2008. Infine e all'opposto, l'Europa centrale e sud-orientale (non UE), la Comunità degli Stati Indipendenti, il Nord Africa e il Medio Oriente mostrano bassi tassi di occupazione, inferiori al 35% nel 2008; ma, mentre in queste due ultime regioni ciò è collegato al chiaro sottoutilizzo delle potenzialità produttive delle giovani donne, attraverso la discriminazione femminile, in CSI ed Europa centrale e sud-orientale è la storica alta scolarizzazione, tipicamente sopra la media mondiale, ad agire in questo senso.

Considerando l'altra faccia della medaglia, e cioè la disoccupazione, le tendenze di lungo periodo apparivano moderatamente incoraggianti in buona parte dei mercati del lavoro mondiali prima della crisi, facendo registrare tassi diffusamente decrescenti e portando a livello globale una leggera diminuzione nella quota di disoccupati fra i 15 e i 24 anni, che è passata dal 12,4% nel 1998 al 12,1% nel 2008, corrispondente tuttavia ad un incremento del numero di disoccupati in valore assoluto, da 71,9 a 74,1 milioni nel 2008, a causa dell'allargamento del bacino di giovani candidati a forza lavoro. In termini relativi intergenerazionali non vi è stato tuttavia alcun miglioramento visto che, come dieci anni fa, i giovani hanno tre volte maggiore probabilità di essere disoccupati rispetto agli adulti. Dei 107 Paesi analizzati solo 10 (cinque dei quali in Africa sub-sahariana e la Germania, unica nazione fra le economie sviluppate) hanno mostrato una disoccupazione giovanile che non eccede per più del doppio quella adulta. Con riguardo poi al contenuto della parola lavoro, le possibilità dei giovani di trovare un buon impiego in termini di remunerazione e sicurezza, sono minori rispetto a quelle degli adulti, inferiori anche quelle di conservarlo una volta trovato, secondo la formula inglese *Last In, First Out*.

Disaggregando il dato globale è possibile osservare l'eterogeneità che caratterizza le diverse aree del mondo e misurare nel dettaglio le tendenze di lungo periodo regionali. Gli andamenti dei tassi di disoccupazione in Unione europea e nelle altre economie sviluppate, così come in Europa centrale e sud-orientale (non UE), in CSI, in Asia orientale, in America Latina, in nord Africa e in Africa sub-

sahariana hanno mostrato sviluppi positivi ed incoraggianti, coincidenti con la diffusa seppur lieve diminuzione nei tassi di disoccupazione fra il 1998 e il 2008. La riduzione maggiore è avvenuta in Europa centrale, sud-orientale e CSI, dove i tassi di disoccupazione giovanile sono diminuiti di quasi sei punti percentuali, passando dal 23% nel 1998 al 17% nel 2008; anche in Africa sub-sahariana e nord Africa si sono registrati notevoli riduzioni dei tassi di disoccupazione, i quali sono diminuiti rispettivamente di 1,7 e del 3,2 punti percentuali. Nonostante la positiva tendenza al ribasso, la disoccupazione rimane molto alta in quest'ultima area geografica, che viene identificata, assieme al Medio Oriente, come l'area di maggiore disoccupazione giovanile, con una quota di giovani interessati vicina al 25% nel 2008. La disaggregazione geografica operata dal rapporto non si spinge oltre l'individuazione di tali macroaree, mimetizzando eterogenee prestazioni nazionali o sottonazionali dietro il dato sintetico medio; tuttavia il lettore italiano non mancherà di notare con preoccupazione come il primato negativo denunciato dal rapporto e riferito all'area mediorientale e dell'Africa sub-sahariana indichi un tasso di disoccupazione giovanile minore di quello registrato per i giovani del Mezzogiorno nello stesso anno (superiore al 30%).

L'impatto della crisi economica globale

Mancanza di esperienza lavorativa e competenze specifiche, minori *network* relazionali, inferiore produttività, stereotipi e discriminazione sono alcuni dei motivi per cui i giovani registrano tassi di disoccupazione sistematicamente più alti rispetto agli adulti. In tempo di crisi economica quale quello attuale e che perdura ormai da tre anni, la situazione dei giovani in cerca di impiego si è ulteriormente complicata. Il congelamento delle decisioni in termini di assunzione da parte delle aziende, quando non la scelta di praticare esuberi e licenziamenti, minano il sentiero di occupabilità giovanile, affossando la fiducia e rischiando di innescare lotte fratricide intragenerazionali, in cui i giovani colpiti dalla crisi competono con i giovanissimi che si affacciano ora sul mercato del lavoro, al tramonto della crisi e all'alba della possibile ripresa economica. La crisi, che il rapporto identifica con gli anni 2007-2009, ha spinto il tasso di disoccupazione giovanile globale al 13% (era l'11,9% nel 2007), creando 7,8 milioni di giovani disoccupati in più in tre anni, 6,6 milioni dei quali solo nel biennio 2008/2009. Questo dato è eccezionale se si pensa che l'aumento medio annuale del numero di giovani disoccupati nei dieci anni precedenti era stato di 192.000 persone all'anno.

L'impennata dell'1% nel solo biennio 2008/2009 del tasso di disoccupazione giovanile è il più grande aumento annuale mai verificatosi nell'arco di venti anni di stime disponibili ed ha bruscamente invertito la direzione intrapresa sui sentieri di lungo periodo che, grazie alle politiche messe in atto, vedevano tassi di disoccupazione finalmente decrescenti. La crisi ha colpito più duramente nei paesi dell'OCSE: nessun'altra regione nel mondo ha mai subito un aumento della quota di disoccupazione giovanile di 4,6 punti percentuali fra il 2008 e il 2009. La crisi ha spinto l'UE e le altre economie avanzate dal sesto al quarto posto nella classifica delle regioni con i più alti tassi di disoccupazione giovanile mondiale, superando nel giro di un anno paesi come il sud-est asiatico e l'America Latina. Gli *annus horribilis* della crisi economica hanno poi colpito meno duramente gli adulti rispetto ai giovani in termini di tassi di disoccupazione, visto che l'incremento per i primi è stato di 0,5%, corrispondente a metà dell'aumento osservato per gli *under 24*; tuttavia l'incremento nominale del numero di disoccupati è stato maggiore per gli adulti (+14,6% per gli adulti e +9% per i giovani). La situazione giovanile, paragonata a quella adulta risulta ancora più ineguale se, oltre alla disoccupazione, si considera l'occupazione: mentre l'occupazione adulta ha rallentato ma non è decresciuta, quella giovanile è diminuita in modo netto nel biennio 2008/2009. A differenza degli anni 1998-2007, la causa di questa diminuzione sembra avere molto più a che fare con la reale perdita di posti di lavoro piuttosto che con l'aumento del livello di istruzione giovanile medio.

Nel mondo i costi maggiori in termini occupazionali sono stati sostenuti dalle giovani donne, il cui tasso di disoccupazione è salito dal 12,1 nel 2007 al 13,2% nel 2009, mentre per i giovani maschi è passato dall'11,8 al 12,9%; mentre tale differenza di genere non si ritrova guardando alla

disoccupazione aggregata per età, per la quale la crisi sembra avere colpito in modo equivalente uomini e donne (con aumenti nei tassi di disoccupazione dal 6 al 6,7 per le donne, e dal 5,5 al 6,2% per gli uomini). Analizzando separatamente le varie aree, il documento evidenzia come i paesi OCSE e l'Estremo Oriente abbiano rappresentato un'eccezione nel contesto della lotta alla discriminazione di genere, essendo le uniche aree in cui il gap fra i tassi di disoccupazione femminile e maschile è risultato essere negativo. Nelle economie sviluppate e UE poi, tale gap negativo è anche aumentato nel corso della crisi, evidenziando per i giovani uomini una maggiore e crescente probabilità di essere disoccupati rispetto alle giovani donne. Al contrario in America Latina, nord Africa e Medio Oriente la crisi ha esacerbato le già esistenti differenze di genere a scapito delle donne, allargando i divari fra disoccupazione femminile e maschile fino a 11 punti percentuali. Il rapporto analizza separatamente le conseguenze della crisi nei paesi sviluppati, in particolare in UE, e in quelli in via di sviluppo. Iniziando dai primi e aumentando il livello di dettaglio temporale e geografico, esso descrive attraverso una selezione di indicatori critici del mercato del lavoro rilevati su base trimestrale, l'impatto della crisi in quattro paesi europei: Estonia, Germania, Spagna e Regno Unito. La crisi ha colpito duramente in Spagna, dove la disoccupazione giovanile ha raggiunto la quota 37,8% nel 2009, e in Estonia (30%); mentre nel Regno Unito è aumentata in misura minore (19%) ed è rimasta inalterata in Germania (10%).

La stabilità occupazionale dei giovani tedeschi, i quali sono fra i pochi giovani occidentali ad avere un tasso di disoccupazione equivalente a quello dei loro padri, sembra avere retto allo shock economico anche nel biennio 2008/2009. La Germania tuttavia ha, rispetto ai paesi analizzati, la più alta quota di giovani disoccupati di lungo periodo (dodici mesi o più), la quale risulta comunque in calo nell'arco dei tre anni considerati (dal 31% a inizio 2007 al 27% a fine 2009); l'esatto contrario avviene in Spagna e Regno Unito, in cui dal terzo trimestre 2008, tale quota è aumentata significativamente diffondendo giustificati timori riguardo il rischio di cronicizzazione della disoccupazione. Mentre la crisi sembra non avere intaccato la quota di lavoratori temporanei sul totale dei lavoratori stipendiati, ha invece leggermente aumentato il tasso di occupazione part-time. L'inattività giovanile ha poi mostrato almeno in due dei quattro paesi analizzati dal rapporto un certo grado di sensibilità allo shock economico in atto: le medie trimestrali indicano una leggera diminuzione del tasso di inattività in Estonia e Germania (rispettivamente di 1,6 e 0,6 punti percentuali) e un aumento di 2,8 e 2 punti in Spagna e Regno Unito. Tali incrementi parrebbero suggerire un certo grado di scoraggiamento fra i giovani, una rassegnazione che sfocia nell'apatia attesa di tempi migliori.

Il quadro complessivo della situazione giovanile nei mercati del lavoro europei si tinge di tinte fosche: chi vi entra ora deve competere duramente per aggiudicarsi un posto fra i pochi vacanti, che spesso risulta essere inadeguato rispetto alle *skills* del candidato. L'ardua ricerca allunga i tempi per trovare un impiego con il conseguente dispiegamento di risorse economiche personali o familiari e il rischio di disperdere il capitale umano accumulato e l'istruzione non è sempre garanzia di una facile transizione al lavoro, dato che nemmeno i più istruiti sono esonerati dalle lunghe file di attesa, alimentando anch'essi il bacino della disoccupazione di lungo periodo. Lo scoraggiamento infine rischia di rappresentare il malessere giovanile di questi anni, e questo, di sfociare in malessere sociale con l'aumento del crimine, dei problemi di salute mentale, della violenza, della droga, in una parola: l'esclusione.

Nei paesi in via di sviluppo gli effetti della crisi sullo stato occupazionale dei giovani devono essere valutati in una luce diversa, senza trascurare conseguenze indirette riguardanti la povertà, l'istruzione e il generale sviluppo economico dei paesi. In luoghi dove il lavoro è necessario alla sopravvivenza quotidiana, come dimostrano gli alti tassi di occupazione abbinati ai bassi tassi di disoccupazione, e in cui i giovani lavoratori spesso provvedono al sostentamento economico di intere famiglie, diviene evidente come la sua mancanza getti nel baratro ipotesi di sviluppo e di crescita economica, di progressi educativi ed emancipativi. Ultimo ma non meno importante, i giovani occupati e disoccupati dei paesi in via di sviluppo hanno da sempre operato in mercati del lavoro poco efficienti e sono abituati alla fatica della ricerca di un impiego e alla precarietà

dell'occupazione: in questo senso la crisi economica non ha cambiato di molto la loro routine quotidiana. L'inaccessibilità ad impieghi decenti e la complessiva inefficienza dei mercati del lavoro causano in questi paesi la predominanza del lavoro indipendente, vulnerabile, casuale, sporadico e di collaborazione domestica. Per questi motivi le statistiche rilevano un impatto più limitato della crisi in questi paesi rispetto alle economie sviluppate, nella misura di incrementi del tasso di disoccupazione nulli nel triennio considerato in Asia meridionale, inferiori all'1% in Medio Oriente e nord Africa ed addirittura in leggera diminuzione nel sud-est asiatico. L'impatto si è sentito di più in termini di sottoccupazione, con tempi di lavoro ridotti e salari decurtati, e nel dirottamento occupazionale verso l'agricoltura, i servizi, e l'economia informale.

Altre variabili paiono più critiche rispetto alla realtà giovanile dei Paesi in via di sviluppo: la possibilità di emancipazione dalla povertà ruota attorno all'istruzione, la quale aumenta le probabilità del singolo di ottenere un lavoro migliore, e della società tutta di progredire. In tempi di recessione tuttavia si assottigliano le disponibilità economiche pubbliche e private, e rischiano di svanire le opportunità di studio e investimento nel capitale umano, nonché i progressi finora compiuti. La crisi mostra effetti ambigui sugli indici di scolarizzazione dei paesi in via di sviluppo, che dopo la scia di crescita esibita nell'arco dei dieci anni precedenti il 2007, si mostrano pressoché stabili anche nel triennio 2007-2009; resta da capire se la scarsità di dati cela il reale stato delle cose o se ci troviamo nell'occhio del ciclone e il vero impatto sarà visibile fra qualche tempo. Secondo l'ILO la disoccupazione giovanile globale è destinata ad aumentare ancora quest'anno fino a raggiungere gli 81,2 milioni nel 2010, quando il tasso salirà al 13,%, per poi finalmente decrescere al 12,7% dal 2011. I governi del mondo hanno avuto un ruolo attivo nel rispondere alla minaccia occupazionale derivante dalla crisi, focalizzando in particolare l'attenzione sui giovani. Non tutti i programmi sono risultati tuttavia efficaci e, come denunciato nello *Youth Employment Inventory* (YEI), solo un programma su quattro è completo di una valutazione di impatto e solo una minoranza possiede un'analisi costi-benefici. Ma come investire bene per l'occupazione giovanile? La Banca Mondiale guida i governi del mondo nella preparazione di politiche nazionali attive per il mercato del lavoro giovanile, la cui strategia si compone di una fase di indagine conoscitiva delle barriere che ostacolano i giovani e di una fase attiva di intervento indirizzato a eliminare tali impedimenti. Le barriere, comuni ai Paesi sviluppati e a quelli in via di sviluppo, riguardano innanzitutto l'esistenza di una certa discordanza fra le abilità richieste dal mercato e quelle possedute dai giovani. Dal lato della domanda le barriere chiave risultano essere la bassa crescita occupazionale, collegata alla bassa crescita economica, e la discriminazione. L'esistenza di barriere informative nella ricerca e di barriere allo sviluppo imprenditoriale, attraverso il difficile accesso al capitale, rallentano poi la creazione di nuove opportunità occupazionali. Gli interventi efficaci comprendono quindi l'implementazione di sistemi di *training* e apprendistati, che, accompagnati da qualità, controllo e trasparenza, riescono ad aumentare il livello di specializzazione e di formazione *on-the-job*, armonizzando le richieste dei datori di lavoro e le capacità dei candidati. Ancora, è comprovato che tali strumenti favoriscono la transizione scuola-lavoro, facilitano il *placement* e stimolano il pensiero imprenditoriale. In tempi di crisi, l'immobilismo delle opportunità e la bassa fiducia rendono cauti i datori di lavoro e scoraggiano i giovani disoccupati; le politiche implementate in questo senso hanno riguardato l'incentivazione finanziaria diretta a ridurre il costo del lavoro giovanile per le aziende. In mancanza di una risposta privata, il lavoro socialmente utile ha costituito una significativa rete di sicurezza sociale contro la povertà, anche se complessivamente le valutazioni programmatiche mostrano che non ha sortito effetti significativi dal punto di vista della creazione di occupazione. I programmi di *workfare* statunitensi come *Youth Corps* e *Americorps* hanno invece dato prova di un influsso benefico sulle prospettive occupazionali e di guadagno dei giovani, con i benefici che hanno superato nettamente i costi del programma. Sempre agendo sulla domanda di lavoro, in particolare sulla discriminazione giovanile, le politiche *Affirmative Action* danno evidenza mista sull'efficacia dei programmi di reclutamento mirato e di trattamento preferenziale a favore dei giovani attraverso l'utilizzo di quote. Per facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, i servizi di *placement* sono risultati essere un'arma vincente in tutto

il mondo. Alcuni programmi di ricollocamento, come gli inglesi *Restart Programme* e *New Deal for Young People Programme* hanno legato con successo la concessione di sussidi di disoccupazione alla partecipazione a corsi di assistenza per la ricerca di un impiego. Ridurre l'asimmetria informativa fra datore di lavoro e lavoratore è possibile attraverso la certificazione delle competenze: l'esperienza dei Paesi sviluppati ha mostrato come tali sistemi incentivino la mobilità e l'apprendimento permanente. Infine i programmi tesi allo sviluppo delle abilità imprenditoriali, attraverso la facilitazione dell'accesso al capitale, mostrano una certa efficacia nel tessere realtà produttive basate sulla microimpresa, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Anche se non misurabile dalle statistiche in termini di costi-benefici, si potrebbe annoverare fra le politiche attive salva-lavoro l'impegno individuale, che se riconosciuto e appoggiato, costituisce una risorsa fra le più efficienti di contrasto alla crisi occupazionale.

Osservazioni conclusive

Davanti ai vertiginosi aumenti della disoccupazione giovanile rispetto a quella adulta ci si chiede se tale marcata diseguaglianza intergenerazionale non sia stata in un certo senso obbligata dai fatti della vita: un giovane è diverso da un padre di famiglia. Il suo momentaneo stato di disoccupazione è individuale, vale nominalmente uno; lo stato di disoccupazione di chi ha figli pesa moralmente di più, aumentato da un fattore moltiplicativo ideale, pari alle bocche da sfamare sotto di lui. La pragmaticità di questo ragionamento ben si presta in tempi di crisi, quando bisogna raccogliere le forze e minimizzare i danni; tuttavia lo stravolgimento economico può e deve essere un modo per risolvere vecchi problemi, affacciandosi alla ripresa con rinnovati intenti e più eque redistribuzioni di successi e difficoltà fra le generazioni.

Francesca Fazio