

# **GIOVANI SENZA FUTURO?**

**Proposte per una nuova politica**

**a cura di Carlo Dell'Aringa e Tiziano Treu**

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

In copertina: *foto Ap* (elaborazione)

Grafica di Attilio Baghino

Coordinamento editoriale a cura di Raffaella Cascioli, Maria Galluzzo  
e Marta Tamburrelli

*agenzia  
di ricerche  
e legislazione* | AREL | *fondata da  
nino andreatta*

Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma

Tel. 06.687.71.53/4/5/6 - Telefax 06.687.10.54 - e-mail: arel@arel.it - www.arel.it

Responsabile delle pubblicazioni: **Mariantonietta Colimberti**

ISBN 978-88-15-14719-6

Copyright © 2011 Arel, Roma. Distribuzione: Società editrice il Mulino, Bologna.

È vietata la riproduzione anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

## INDICE

### **Introduzione**

I giovani nella crisi: analisi, prospettive, proposte di <i>Carlo Dell'Aringa e Tiziano Treu</i> .....	pag. 5
---	--------

### **ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

Le politiche europee e la qualità dell'istruzione e formazione professionale, di <i>Giorgio Allulli</i> .....	» 55
A favore di un sistema di «vocational tertiary education» in Italia, di <i>Lorenzo Cappellari e Marco Leonardi</i> .....	» 73
È possibile combattere il fenomeno del «drop-out» scolastico?, di <i>Daniele Checchi</i> .....	» 87
Diffusione dell'informazione sulle opportunità professionali asso- ciate ai diversi percorsi di istruzione universitaria, di <i>Marina Barbini e Fedele De Novellis</i> .....	» 97
I «senza futuro». Dalla rassegnazione alla reazione: la traversata dei giovani laureati del Sud nel deserto delle opportunità, di <i>Francesco Delzìo</i> .....	» 105
La formazione continua nella transizione scuola-lavoro dei gio- vani: quali le azioni a sostegno?, di <i>Simona Comi e Claudio Lucifora</i> .....	» 111
Gli Istituti Tecnici Superiori: tra scuola, formazione e lavoro, di <i>Daniela Oliva</i> .....	» 129
Finanza a scuola, di <i>Giulio Piccirilli</i> .....	» 141
Il disagio giovanile: sono le politiche giovanili la risposta?, di <i>Paolo Sestito</i> .....	» 153

## POLITICHE DEL LAVORO E WELFARE

Sulla «trappola della precarietà»: quali indicazioni dalle ricerche empiriche e dalle statistiche disponibili?, di <i>Bruno Anastasia</i> ...	pag. 169
Politiche attive giovanili e modelli nordici, di <i>Paolo Borioni</i> .....	» 205
Giovani e ammortizzatori sociali: quasi un ossimoro, di <i>Michele Colasanto</i> .....	» 221
I giovani e il lavoro al tempo della crisi. Nostalgia della politica e ricerca delle politiche, di <i>Paolo De Nardis</i> .....	» 237
La sindrome del ritardo, di <i>Massimo Livi Bacci</i> .....	» 269
La lunga marcia degli stagisti, di <i>Marianna Madia</i> .....	» 275
Giovani: un piano per la buona occupazione regolando la flessibilità e superando la precarietà, di <i>Agostino Megale</i> .....	» 293
La fuga dei cervelli, un ritratto dell'Italia, di <i>Marco Meloni</i> .....	» 301
Far crescere la previdenza complementare per le nuove generazioni, di <i>Angelo Pandolfo</i> .....	» 315
Per un'agenda «giovane», di <i>Edoardo Patriarca</i> .....	» 321
Politiche a favore dell'indipendenza intraprendente delle nuove generazioni, di <i>Alessandro Rosina</i> e <i>Eleonora Voltolina</i> .....	» 335
Le politiche per l'occupazione dei giovani: un confronto europeo di <i>Manuela Samek Lodovici</i> e <i>Renata Semenza</i> .....	» 349
Interventi per il futuro dei giovani: mercato del lavoro e previdenza, di <i>Giorgio Santini</i> .....	» 365
I giovani, tra crisi e stagnazione del sistema produttivo, stan come d'autunno..., di <i>Roberto Torrini</i> .....	» 375
Misure per favorire l'occupazione giovanile, di <i>Pier Antonio Varesi</i>	» 389
Notizie sui Curatori e sugli Autori .....	» 397

# **I GIOVANI NELLA CRISI: ANALISI, PROSPETTIVE, PROPOSTE**

di *Carlo Dell’Aringa e Tiziano Treu*

## **A. I GIOVANI NELLA CRISI**

### **1. Prima della crisi**

Nei dieci anni che hanno preceduto la crisi globale, il mercato del lavoro dei giovani italiani aveva mostrato alcuni segni di miglioramento. Prendendo a riferimento i giovani di età compresa tra 15 e 29 anni, tra il 2000 e il 2007 il tasso di disoccupazione scende dal 23,9 al 14,5%, una riduzione di quasi 10 punti percentuali che rappresenta un vero record positivo tra i principali paesi europei, dove la disoccupazione giovanile si è mediamente ridotta, nello stesso periodo di tempo, di meno di 2 punti percentuali. Il tasso di disoccupazione era persino aumentato in alcuni paesi, come in Germania, in Gran Bretagna e in Olanda. Se da un lato la distanza dagli altri paesi, in termini di disoccupazione, si riduceva drasticamente, dall’altro non si è osservato un analogo miglioramento in termini di tasso di occupazione. In Italia tra il 2000 e il 2007 il tasso di occupazione dei giovani, nella stessa fascia di età, è aumentato di solo mezzo punto percentuale, meno di quanto era aumentato nella media dei paesi europei. La distanza dell’Italia da questi ultimi è rimasta molto elevata: nel 2007 era del 39,6% nel nostro paese contro il 53,5% nella media dell’Europa dei 15. Il quadro non cambia sostanzialmente se invece della classe di età allargata, quella compresa tra i 15 e i 29 anni, si considerasse quella che tradizionalmen-

te viene considerata nei confronti internazionali: quella compresa tra i 15 e i 24 anni di età.

Il miglioramento sul fronte della disoccupazione può essere attribuito all'aumento del grado di scolarità dei giovani italiani: è aumentata la percentuale con titolo di scuola superiore ed è aumentata molto la percentuale di laureati. Questo ritorno «dalla disoccupazione agli studi» da parte dei nostri giovani va certamente accolto come un *trend* che ha caratterizzato positivamente il periodo pre-crisi: sono meno i giovani disoccupati e sono di più i giovani che continuano gli studi. Ma non c'è stato alcun miglioramento sul fronte dell'occupazione e, quindi, sul fronte della transizione dalla fine degli studi verso la occupazione. Questo mancato miglioramento può essere letto nei dati che fanno riferimento al volume di giovani Neet (*Neither in employment, nor in education and training*) che rimangono fuori sia dall'occupazione che dai processi di istruzione e formazione. Erano il 21,8% dei giovani (sempre tra 15 e 29 anni) nel 2000 e sono scesi di poco in sette anni, di circa 3 punti percentuali, sino a toccare il 18,9% nel 2007. Nella media dei paesi europei questo tasso di Neet è di un terzo in meno.

Se si vuole quindi riassumere la situazione dei giovani Italiani all'alba della crisi globale, si può sinteticamente dire che il problema più importante non è tanto il tasso di disoccupazione, particolarmente alto nel nostro paese per il semplice motivo che riflette (in quanto si misura su) un livello di occupazione (e quindi di forza lavoro) molto basso, quanto il volume di giovani che non sono né al lavoro né in un percorso di formazione e che quindi include lo *stock* di giovani "inattivi". L'elevato volume di Neet nasconde le forti difficoltà che i nostri giovani incontrano nella transizione scuola-lavoro.

Recentemente l'Ocse (2010) ha stimato il numero di anni che i giovani hanno trascorso nello stato di occupazione nei cinque anni successivi alla fine del loro percorso scolastico. Il nostro paese è tra gli ultimi della classifica, con un numero di anni poco superiore a tre. Il che significa che per quasi due dei cinque anni passati dopo la fine degli studi i nostri giovani non hanno lavoro. Ci confrontiamo con paesi europei come la Danimarca, l'Olanda, la Germania, la Svizzera, l'Austria, la Francia,

dove il numero di anni passati nell'occupazione è superiore a quattro. È interessante notare come tra questi paesi che registrano la *performance* migliore, ci siano tutti i paesi dove vige l'istituto dell'apprendistato "alla tedesca".

Vale la pena citare altri due primati che da tempo (e anche prima della crisi globale) caratterizzano il mercato del lavoro dei giovani italiani. Uno è relativo alla percentuale di giovani senza titolo di studio di scuola superiore che, alla fine del (breve) periodo scolastico, si trova nella condizione di Neet. Si tratta di un gruppo di giovani che l'Ocse definisce «*left behind*» e che, come dice l'espressione stessa, sono a maggior rischio di patire a lungo una condizione di svantaggio. Infatti, ad una preparazione scolastica insufficiente sommano la mancanza di lavoro e, quindi, di possibilità di costruirsi una esperienza e una qualificazione da spendere nel mercato del lavoro. Sono questi i giovani che tutti gli organismi internazionali giudicano come quelli più bisognosi di aiuto e assistenza. Ebbene nel nostro paese questi giovani rappresentano poco meno del 20% della popolazione di giovani sino a 29 anni di età. La media europea si attesta sul 10% e, in questa classifica, peggio di noi stanno la Turchia e il Messico. Persino la Spagna, un paese dei record negativi in tema di occupazione, è riuscita a ridurre l'incidenza di questi giovani sul totale della popolazione corrispondente, sotto la soglia italiana.

Un altro dato, di natura strutturale, che distingue i nostri giovani, è dato dalla percentuale di quelli che riescono a combinare lo studio con esperienze di lavoro. Nonostante sforzi e tentativi fatti anche recentemente, nel nostro paese l'alternanza tra studio e lavoro è pressoché sconosciuta. Sempre dai dati di confronto elaborati dall'Ocse, risulta che meno del 5% dei nostri giovani studenti risulta essere impegnato anche in una esperienza di lavoro, sia pur breve. La media europea è sul 25%. Quella dei paesi Ocse rasenta il 30%. La differenza con l'Italia è abissale. Noi apparteniamo certamente a quel gruppo di paesi che l'Ocse definisce «*study first, then work*», dove cioè è abbastanza separata la fase degli studi da quella del lavoro. In altri paesi il modello di lavorare mentre si studia è molto più diffuso.

## 2. La crisi

Il peggioramento delle condizioni dei giovani nel mercato del lavoro è stato, negli anni della crisi, molto forte in Italia, e anche un po' più forte di quanto successo nella media dei paesi europei. Tra il 2008 e il 2010 il tasso di occupazione dei giovani con età compresa tra 15 e 29 anni è sceso di oltre 5 punti percentuali in Italia, contro una diminuzione di quasi 4 punti percentuali nella media della Europa dei 15. Il tasso di disoccupazione è aumentato di circa 5 punti percentuali (poco meno di 5 punti nella media europea) mentre il tasso di Neet è aumentato di quasi due punti percentuali, come nella media europea. La media europea è peggiorata un po' meno del dato corrispondente italiano, grazie alla ottima *performance* (sempre relativa) della Germania, dove, nei due anni considerati, il tasso di occupazione è solo leggermente sceso, mentre sono scesi anche il tasso di disoccupazione e di Neet. Praticamente, in Germania la crisi del mercato del lavoro si è già risolta e anche i giovani hanno riguadagnato le posizioni che occupavano prima della crisi globale. Peggio di noi ha fatto certamente la Spagna, con una caduta del tasso di occupazione di oltre 10 punti percentuali e un aumento del tasso di disoccupazione di oltre 14 punti percentuali. Meglio di noi ha fatto decisamente la Francia che ha perso molto poco in termini di occupazione: solo un punto in meno ha registrato il tasso di occupazione. Anche la Gran Bretagna ha sperimentato un peggioramento dei suoi indicatori minore del nostro.

Il fenomeno dei Neet, che ci caratterizza rispetto agli altri paesi, merita qualche considerazione aggiuntiva.

Il fenomeno è maggiormente diffuso tra i giovani-adulti che non tra i giovani-giovani. Infatti i giovani nella fascia di età più bassa (15-24) sono prevalentemente impegnati (ancora) nel circuito scolastico mentre i giovani delle età successive, in maggioranza, hanno finito il percorso di studi e si trovano quindi ad affrontare il problema dell'inserimento nel mondo del lavoro. E infatti si osserva che mentre i giovani tra i 15 e i 24 hanno un tasso di Neet del 17%, i giovani con età tra i 25 e i 30 anni hanno un tasso di Neet dieci punti percentuali più elevato. I dati dell'Istat ci dicono che la maggioranza dei Neet sono inattivi,

ma colpisce negativamente la elevata percentuale di giovani disoccupati di lunga durata rispetto a quelli di breve durata.

La percentuale dei giovani in condizione di Neet aumenta quindi con l'età: ciò è dovuto non tanto alla percentuale di disoccupati e degli inattivi scoraggiati che, dopo circa i 20 anni, rappresentano una quota costante del complesso dei giovani. Dopo i 20 anni cresce continuamente, con l'età, la quota di inattivi completamente uscita dal mercato del lavoro. Tra i ventenni ci sono circa 30mila giovani che sono in questa condizione, ma tra i trentenni si stima che ve ne siano almeno il doppio. Questa crescita, con l'età, di giovani che si dichiarano ormai distaccati dal mercato del lavoro, impressiona negativamente e ci si chiede se questo fenomeno non sia la conseguenza di lunghi periodi di mancanza di occasioni di lavoro e che alla fine scoraggia e in modo definitivo dal cercare e dal rendersi disponibile per qualsiasi tipo di attività lavorativa.

Se si guarda poi ai cosiddetti «*left behind*», cioè a quei giovani senza titolo di studio di scuola media superiore e che si trovano nello stato di Neet, si osserva un loro consistente aumento in questi anni di crisi. Stando agli ultimi dati, hanno raggiunto l'11% della popolazione giovanile. I *left behind* sono caratterizzati da un periodo più lungo di non occupazione alle loro spalle, rispetto ai loro coetanei. Per periodo di non occupazione, l'Istat intende il periodo che intercorre tra la fine della precedente esperienza lavorativa e la situazione al momento dell'intervista (condizione di Neet). Per questo gruppo di giovani particolarmente svantaggiati, il periodo di non occupazione cresce con l'età: più i giovani invecchiano e maggiore è il tempo che questi giovani trascorrono al di fuori dello stato di occupazione. A venti anni è di circa un anno, ma a trent'anni è di oltre tre anni.

Se si considerano i dati sull'occupazione si può avere un'idea di quali siano i giovani che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi. Si osserva che la perdita di posti di lavoro, in valore assoluto, si concentra sui giovani più "anziani" (25-29 anni), sui maschi, su quelli con titolo di studio basso e medio-basso, con contratto di lavoro subordinato (-548mila) a tempo indeterminato (-358mila) e a tempo pieno. In termini di incidenza percentuale i più colpiti sono stati i maschi giovanissimi, con basso

titolo di studio (-18,4%), nelle regioni meridionali (-18,7%) e con contratto di lavoro di natura temporanea (-16,7%). Nel complesso la caduta dell'occupazione è stata, tra i giovani con età compresa tra 16 e 29 anni di 545mila posti di lavoro, pari ad una riduzione media del 14,1%. In termini di incidenza percentuale non si osservano grandi differenze tra i diversi gruppi di giovani: qualche gruppo è maggiormente colpito e qualche altro un po' meno, ma si ha l'impressione che la crisi dell'occupazione giovanile abbia colpito un po' tutte le categorie di posti di lavoro: lavori temporanei o permanenti, donne o uomini, laureati o diplomati, eccetera. Forse la categoria occupazionale che ha retto di più è quella dei posti di lavoro a *part time*. E questo è il riflesso della generale tendenza della riduzione degli orari di lavoro, che ha portato molte aziende a trasformare posti di lavoro a tempo pieno in lavori a tempo parziale.

### **3. La transizione verso il lavoro**

Si è detto del ruolo importante che l'istituto dell'apprendistato, soprattutto laddove è particolarmente valorizzato, svolge nel processo di formazione dei giovani e nella successiva fase di transizione ad un pieno stato occupazionale. Anche nel nostro paese l'istituto dell'apprendistato è particolarmente diffuso, anche se non è mai stato strutturato e valorizzato come nei paesi di lingua e tradizione tedesca. A questo si sono aggiunte le difficoltà di applicazione degli interventi di riforma dell'istituto che si sono succeduti in questi ultimi anni. L'istituzione dell'«apprendistato professionalizzante» introdotto dalla legge Biagi quasi dieci anni fa e che doveva sostituire il precedente istituto, in vigore ormai da moltissimo tempo, non è mai stata completamente realizzata. Per problemi dovuti essenzialmente alla complicata individuazione delle competenze dei vari soggetti istituzionali (Stato e regioni) e delle parti sociali nella regolazione di questo particolare contratto di lavoro, in particolare nella individuazione dei contenuti formativi e nella loro organizzazione nel corso del rapporto tra impresa e apprendista. Tutti gli impegni presi da questi soggetti per portare a termine que-

sto complicato lavoro di individuazione delle competenze e di raccordo delle rispettive responsabilità non ha dato tutti i frutti sperati. L'applicazione dell'istituto è "a macchia di leopardo" e dipende dalle soluzioni trovate, a livello delle singole regioni e dei singoli settori, al problema della regolazione del rapporto di lavoro. Non sempre infatti le singole aziende dispongono di un quadro normativo chiaro e trasparente e questo è il motivo per cui di questo importante istituto se ne fa un uso inferiore a quello che sarebbe possibile e auspicabile.

A queste difficoltà si sono aggiunte le difficoltà della crisi che, anche nei paesi con una forte tradizione in questo settore, hanno colpito i giovani occupati in percorsi di apprendistato. Una delle criticità maggiori riguarda la possibilità che questi percorsi vengano interrotti, a causa della riduzione della domanda di lavoro e dei conseguenti esuberi. Questo è un problema che – come si vedrà più avanti – molti paesi stanno affrontando, anche con misure dirette ad evitare che questi giovani interrompano bruscamente un percorso di formazione-lavoro: per il loro futuro costituirebbe un passo falso che dovrebbe essere evitato. Da questa considerazione sono partite iniziative dirette a sostenere i processi di formazione-lavoro in corso.

Per descrivere le eventuali conseguenze negative della crisi sui contratti di apprendistato in corso, non abbiamo a disposizione le informazioni che si possono dedurre dai dati amministrativi raccolti dall'Inps. Questi dati sono resi disponibili con un ritardo (di anni) tale da renderli poco utilizzabili per una analisi di tipo congiunturale. Sono disponibili i dati statistici dell'indagine sulle forze di lavoro: questi, però, per quanto più aggiornati, forniscono una stima del numero di apprendisti che può essere anche diversa dal numero effettivo di rapporti di lavoro in corso. L'Istat registra un numero di apprendisti che in genere è la metà di quello, più attendibile, fornito dall'Inps. La differenza tra le due fonti è dovuta anche al metodo di raccolta dei dati. L'Inps registra tutti i rapporti di apprendistato in corso in un dato intervallo di tempo (un mese, un anno, etc.) ed è quindi una informazione più sulla consistenza del flusso che non di *stock* dei contratti di apprendistato. Nel corso dell'anno, ad esempio, si considera come un contratto di apprendistato

anche quel contratto che è durato pochi mesi (e non tutto l'anno). Il dato dell'Istat, invece, che fa riferimento ad una precisa settimana nel corso della quale si misura il volume degli occupati (distinti nei vari gruppi, tra cui gli apprendisti) è essenzialmente un dato di *stock* e quindi inevitabilmente più basso del dato fornito dall'Inps.

In ogni caso quest'ultimo dato può servire per illustrare non tanto la consistenza del fenomeno ma le caratteristiche delle tendenze in atto. Nel corso della crisi, tra l'inizio del 2008 e l'inizio del 2010, il numero di apprendisti si è ridotto di quasi 50mila unità. Si tratta di una riduzione, in termini relativi, di oltre il 17%, che si colloca (come visto) sopra la media della riduzione di tutta l'occupazione giovanile. Non si tratta di una differenza consistente, solo di alcuni punti percentuali, ma è una differenza significativa che per lo meno rappresenta un segnale di una possibile consistente riduzione di rapporti di apprendistato in corso, con tutte le conseguenze negative che queste interruzioni possono provocare. La riduzione del numero di apprendisti ha riguardato essenzialmente i giovani compresi tra i 20 e i 24 anni di età.

I dati sulle forze di lavoro permettono inoltre di descrivere alcuni aspetti importanti della transizione dei giovani dai percorsi formativi al mercato del lavoro. Innanzitutto, un effetto della crisi è stato quello di tenere i giovani più a lungo nei percorsi di istruzione e formazione. Infatti la percentuale di giovani che da un anno all'altro rimangono nella condizione di studenti è sensibilmente aumentata dagli anni pre-crisi al biennio 2008-2010. Ogni anno le statistiche mostrano che i giovani che in un dato anno sono nella condizione di studenti, un 30-40% non lo sono più l'anno dopo. O perché hanno finito gli studi o perché li hanno abbandonati. Ebbene questa percentuale di giovani è aumentata con la crisi. Si sono certamente ridotti i passaggi (sempre da un anno all'altro) dallo stato di studente a quello di occupato e questo si capisce: le opportunità di lavoro si sono ridotte. Ma si è persino ridotta la quota di giovani che sono passati da una condizione di studente a quella di Neet.

È anche interessante notare come sia aumentata la quota di giovani che hanno fatto il percorso a ritroso, cioè da Neet ad un

ritorno agli studi. Se si considerano quelli che, in un anno sono passati da condizioni di Neet (disoccupato o inattivo) ad una condizione di studente, osserviamo un aumento negli anni della crisi. Sono invece diminuiti – e lo si capisce anche – coloro che avendo trovato una occupazione hanno preferito abbandonarla per tornare agli studi. Trovato un posto di lavoro soprattutto a tempo indeterminato (cosa rara!) non lo si abbandona per tornare agli studi.

Nel complesso i dati dimostrano una tesi ben nota e, cioè, che la scuola e l'università funzionano come “aree di parcheggio” soprattutto quando il mercato del lavoro offre meno opportunità di occupazione. Questo è stato sempre considerato un fenomeno negativo. Ma non lo è in periodo di crisi, al punto che in molti paesi sono previsti incentivi per quei giovani che, in difficoltà nel mercato del lavoro, potrebbero cogliere l'opportunità per completare gli studi interrotti o per conseguire più elevati livelli di qualificazione e formazione. Quella che può sembrare una scelta di ripiego, può essere una opportunità per investire ulteriormente in capitale umano.

I passaggi dalla scuola e dall'università al mondo del lavoro e viceversa fanno parte delle informazioni sulle transizioni tra i differenti stati del mercato del lavoro, che possono essere estratte dalle statistiche sulle forze di lavoro dell'Istat. Queste informazioni vengono regolarmente riportate nel Rapporto annuale sul mercato del lavoro del Cnel. Dal confronto tra i dati relativi alle transizioni negli anni pre-crisi a quelli corrispondenti del dopo-crisi, si osserva un evidente peggioramento. Prima della crisi, il tasso di permanenza nella condizione di disoccupato era di circa il 30% (sempre da un anno all'altro). Nella crisi questa probabilità di rimanere disoccupato, da un anno all'altro, è salita a quasi il 37%. È aumentata anche la probabilità di rimanere nella condizione di Neet.

I passaggi all'occupazione dipendente, soprattutto quella di carattere permanente, sono di conseguenza diminuiti. Sono diminuiti anche i passaggi dal lavoro temporaneo a quello permanente. Prima della crisi circa il 31% dei giovani con contratto temporaneo passavano l'anno dopo ad un lavoro a tempo indeterminato: questa percentuale due anni dopo è scesa a poco più

del 22%. Il peggioramento è evidente e la conclusione è che i rischi del lavoro temporaneo come “trappola”, aumentano in recessione. D'altra parte va osservato che la probabilità di ottenere un lavoro alle dipendenze a tempo indeterminato è pur sempre molto più elevata quando il giovane parte da una condizione di lavoro temporaneo che non quando parte da una condizione di Neet (sia esso disoccupato o inattivo). Questo distacco tra le diverse probabilità di passaggio al lavoro stabile (più elevata per i lavoratori temporanei) è molto più elevato in Italia che in altri paesi. Il fenomeno viene definito dalla stessa Ocse (che ha effettuato questi confronti comparati) come un segnale (anche se non definitivo) che, soprattutto in condizioni normali e non di crisi grave, i lavori temporanei possano essere più frequentemente degli scalini verso il lavoro stabile, che non trappole di precarietà (Ocse, 2010, pag. 113).

Il problema cruciale dei giovani italiani rimane alla fine il basso tasso di occupazione, dovuto essenzialmente al troppo lungo periodo di disoccupazione e di inattività che caratterizzano gli anni successivi alla fine degli studi. Ancora una volta le stime dell'Ocse sono molto chiare a questo proposito. Se si prendono i cinque anni successivi alla fine degli studi e si calcolano gli anni (e le frazioni di anno) passati nel lavoro, il nostro paese esce veramente malconco dal confronto internazionale. Vi è una differenza almeno di un anno con gli altri paesi: un anno in più, in media passato o come inattivo o come disoccupato nei cinque anni dopo la fine degli studi. È il doppio del tempo che, sempre in media, passano i giovani degli altri paesi in questa condizione di attesa del posto definitivo, alla fine degli studi.

#### **4. I precari**

Un fattore che incide sui costi della manodopera e che quindi può scoraggiare le assunzioni da parte delle imprese, e quindi soprattutto di giovani, sono le norme sulla protezione del posto di lavoro: *Employment Protection Legislation* (Epl). Queste norme alzano i cosiddetti costi di «assunzione e di licenziamen-

to» e, come tutte le altre componenti di costo legato al lavoro, possono scoraggiare le assunzioni delle imprese. In questi anni la Epl è stata resa più flessibile in molti paesi, compresi il nostro. La maggior flessibilità ha riguardato soprattutto i contratti di natura temporanea e l'introduzione di rapporti di lavoro più flessibili, che hanno avuto effetti positivi sui livelli occupazionali complessivi. Sono stati soprattutto i giovani ad essere interessati a questi rapporti di natura temporanea e in molti paesi il lavoro temporaneo è diventato la forma più diffusa di impiego per un giovane alla prima esperienza di lavoro. Ora, dal momento che è rimasta sostanzialmente inalterata la legislazione sul rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il pericolo – che taluni osservatori hanno paventato – è che si crei una pericolosa segmentazione nel mercato del lavoro, e cioè una linea di demarcazione netta tra chi è protetto e chi non lo è (*insiders* e *outsiders*) (Eu, *Employment in Europe*, 2010). Che vi sia il pericolo che si instaurino situazioni di trappole di lavoro precario, non vi è dubbio. Infatti non sempre il lavoro temporaneo – che rappresenta comunque una valida alternativa alla disoccupazione – è un trampolino di lancio verso il lavoro stabile.

Bruno Anastasia, nel suo contributo, fa una rassegna degli studi condotti sul tema della «trappola della precarietà» e le conclusioni cui giunge sono le seguenti. La probabilità di rimanere «occupato temporaneo» a distanza di un anno è elevata: in nessuna delle ricerche prese in esame, scende sotto il 50%. La probabilità di transitare ad un lavoro alle dipendenze a tempo indeterminato risulta essersi ridotta nel tempo. Dieci anni fa potevano servire, in media, 2-3 anni per passare ad un lavoro stabile. Con la crisi il tempo medio è salito a 5 anni. Le probabilità di transizione sono diverse a seconda dei lavori temporanei considerati: assai bassa per i contratti di lavoro subordinato, ben più elevata per i contratti a causa mista (formazione e lavoro, apprendistato). Inoltre i lavoratori temporanei beneficiano, rispetto agli inoccupati (i giovani Neet) di maggiori probabilità di passare all'impiego stabile all'interno dell'impresa presso la quale sono stati assunti.

Anastasia riporta anche i risultati delle poche ricerche basate su dati di tipo longitudinale. Da queste ricerche emerge un dato

molto interessante: un certo numero di giovani riescono ad avere una esperienza di lavoro a tempo indeterminato, ma molti di costoro ricadono successivamente in un rapporto a tempo determinato. Proprio in una ricerca condotta da Anastasia sui dati della regione Veneto, sono state esaminate le storie, lunghe dieci anni, di un gruppo di giovani entrati nel mercato del lavoro alla fine degli anni Novanta. Tale ricerca ha evidenziato che il 91% di questi giovani ha avuto almeno una occasione di stabilizzazione in un posto a tempo indeterminato, ma circa un terzo è «ricaduto» in un successivo rapporto a tempo determinato. Questo risultato, confermato da una ricerca analoga condotta presso il Cnel (Cnel, 2008) è interessante perché dimostra come è sì importante accedere ad un posto di lavoro stabile, ma è anche importante riuscire a conservarlo. I giovani che non riescono a conservarlo hanno evidentemente problemi che nulla hanno a che fare con le norme giuridiche. I problemi di «occupabilità» sono probabilmente più importanti di quelli della flessibilità.

Il pericolo di segmentazione del mercato del lavoro potrebbe essere scongiurato se il grado di flessibilità delle norme sul lavoro temporaneo si avvicinasse maggiormente al grado di flessibilità del lavoro a tempo indeterminato: su questo punto quasi tutti gli studiosi sono d'accordo. Ma come avvicinare il grado di flessibilità delle diverse norme?

Sarebbe potenzialmente controproducente, se questo obiettivo fosse raggiunto ritornando ad una minore flessibilità del lavoro temporaneo. Sarebbe forse più auspicabile aumentare la flessibilità del lavoro a tempo indeterminato, ma su questa strada spesso si incontra la opposizione dei sindacati, che non sono particolarmente disponibili a cambiare le norme che regolano il rapporto di lavoro della maggioranza dei loro iscritti.

Per quanto riguarda il nostro paese, si è registrato certamente un aumento consistente della quota dei lavori temporanei sul totale della occupazione alle dipendenze (soprattutto per i giovani) e questo si è verificato in seguito ad un aumento del grado di flessibilità della normativa sul lavoro temporaneo. Attualmente comunque, sia la percentuale dei lavori temporanei sul totale dell'occupazione, sia il grado di flessibilità della normativa riferita a questi lavori (così come viene misurata

dall'Ocse (2004)), sono in linea con la media europea, ragione per cui non dovrebbero essere fonte di eccessiva preoccupazione (o per lo meno non più di quanto lo siano in altri paesi). Recentemente l'Ocse ha aggiornato i dati sui lavori temporanei, anche quelli riferiti ai giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni (2011). La percentuale di giovani con contratti temporanei sul totale dei giovani alle dipendenze è in Italia del 46,7%. Ma in altri paesi è ancora maggiore. Solo per citarne alcuni: in Germania è del 57,2%, in Francia del 55,2%, in Svezia del 57,1%, in Svizzera del 52,7%. Tutti questi paesi hanno tassi di disoccupazione giovanile e tassi percentuali di Neet in rapporto alla popolazione giovanile, che sono molto inferiori ai nostri. Evidentemente i gravi problemi di disoccupazione e di scoraggiamento dei giovani che abbiamo in Italia solo in modesta misura possono essere fatti risalire alla precarietà. Quest'ultima è certamente un problema in sé, distinto e aggiuntivo rispetto alla disoccupazione, ma il nostro paese non è certo l'unico a soffrirne. Anzi altri paesi sembrano sperimentare una sofferenza ancora maggiore.

Fonte di preoccupazione sono certamente i dati (stimati) che si riferiscono alla diffusione di forme di lavoro dipendente che sfuggono anche alle regole, di per sé flessibili, del lavoro temporaneo. Ci si riferisce non solo al lavoro sommerso, vera piaga, soprattutto in alcune aree, del nostro paese, ma anche alle false collaborazioni, alle «false partite Iva» e a quelle forme di rapporti di lavoro, come gli stage, che si stanno diffondendo nel nostro paese spesso al di fuori del quadro normativo che regola il sistema delle garanzie e dei diritti dei lavoratori. La maggioranza di questi lavoratori è spesso costituita da giovani, i quali subiscono non tanto la flessibilità dei lavori temporanei regolari, ma la precarietà di lavori temporanei, sottopagati, che sono di fatto illegali. Se è così, il vero problema non è tanto quello di cambiare le norme, ma di farle rispettare.

Purtroppo non si ha modo di quantificare la consistenza di questa (effettiva) precarietà. Il fenomeno è sfuggente e mal si presta ad essere definito e misurato in modo preciso. Si prenda ad esempio il caso delle collaborazioni e del lavoro autonomo in generale. L'Istat nella sua rilevazione sulle forze di lavoro fornì

sce informazioni statistiche su tre caratteristiche delle collaborazioni che possono renderle simili a rapporti di lavoro «economicamente dipendenti». Queste caratteristiche delle collaborazioni sono le seguenti: 1. lavorare con un solo cliente; 2. lavorare presso il committente; 3. non aver autonomia di orario di lavoro. Ora il numero delle collaborazioni che possono essere definite «economicamente dipendenti» cambia notevolmente a seconda che assumiamo come decisiva una di queste caratteristiche, oppure due, oppure tutte e tre insieme. Infatti Anastasia, nel suo lavoro, chiarisce bene che se si prendono i lavoratori con tutte e tre queste caratteristiche insieme, si arriva ad una consistenza in tutta Italia di 100mila lavoratori. Non si tratterebbe di una cifra rilevante. Ma se si calcolano i lavoratori autonomi che presentino almeno una di queste caratteristiche si arriva a quasi due milioni di falsi lavoratori indipendenti.

La differenza non è di poco conto e ciò dimostra che quando si parla del volume del lavoro precario in Italia, occorre assolutamente intendersi su come questo venga definito. Il problema può essere più o meno grave a seconda della definizione che si adotta.

## **5. La combinazione scuola-lavoro**

Il nostro paese ha soprattutto bisogno di migliorare la qualità della propria scuola e della propria università. Tutte le classifiche sulla qualità e sui risultati delle istituzioni che operano nel campo dell'istruzione e della formazione, collocano quasi sempre il nostro paese nelle posizioni più basse. E dobbiamo fare passi avanti non solo nella qualità, ma anche nella quantità. La percentuale di giovani che non riescono a finire la scuola secondaria superiore è ancora tra le più alte tra i paesi sviluppati. Molto è stato fatto in questa direzione, ma ci rendiamo conto che molto rimane da fare se guardiamo sia a quanto hanno fatto molti paesi che sono più avanti di noi (soprattutto nel campo degli interventi per ridurre ulteriormente il tasso di *drop-out* dalla scuola superiore), sia se guardiamo ai recenti target che l'Unione europea ha indicato ai paesi membri nell'ambito del

piano «Europa 2020». Fra questi target il più significativo è appunto quello di ridurre drasticamente la quota di giovani che non raggiungono il diploma di scuola superiore.

Una considerazione importante da fare a questo proposito è che la scarsa accumulazione di capitale umano nel nostro paese è in parte spiegata dal suo basso rendimento. Anche in questo campo il nostro paese è in una posizione di retroguardia nelle classifiche internazionali. È più basso il rendimento monetario dell'investimento in un più elevato titolo di studio e, al contempo, il titolo di studio più elevato non aumenta molto la probabilità di trovare lavoro e di trovare un lavoro stabile. Negli altri paesi non è così. Altrove il rischio di disoccupazione è molto più alto per i giovani con bassi livelli di studio: ad esempio negli Stati Uniti e anche in alcuni paesi europei (Austria, Finlandia, Norvegia) la probabilità di rimanere disoccupato per un giovane senza diploma di scuola superiore è quasi quattro volte più elevata di quella di un giovane con la laurea. Nel nostro paese, praticamente, non esiste quasi differenza: le probabilità di trovare lavoro sono più o meno le stesse.

Questo può spiegare come in molti paesi l'obiettivo di alzare il livello degli studi sia prioritario. Infatti, così facendo si riesce non solo ad aumentare il potenziale di crescita, ma anche ad aumentare il tasso di occupazione dei giovani. Nei programmi che i vari governi hanno messo in atto nel corso della presente crisi, vi sono soprattutto quelli rivolti ai giovani che non hanno finito la scuola secondaria superiore, per indurli a finire o anche a riprendere gli studi che abbiano troppo precocemente abbandonati.

È molto probabile che le condizioni del nostro paese dipendano anche da una domanda di lavoro qualificato che è ancora bassa, conseguenza, questa, di un sistema produttivo basato largamente su piccole imprese che non manifestano un forte fabbisogno di personale laureato. Ma altri fattori vanno segnalati. Innanzitutto, come si diceva, una scarsa qualità delle nostre istituzioni educative e formative: non vi è dubbio che il rendimento del capitale umano è basso se la sua stessa qualità è bassa.

In secondo luogo va segnalato il possibile pericolo di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Abbiamo segnali evi-

denti di questo fenomeno. Ad esempio i nostri laureati sperimentano difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro che dipendono molto dal tipo di laurea che hanno conseguito. Per diverse lauree non vi sono molte difficoltà di sbocco nel mercato del lavoro. Per altre, invece, esistono difficoltà enormi (Almalaurea, 2010), che sono ulteriormente aumentate nel corso della crisi. Non vi è dubbio che occorrerebbe intervenire per orientare meglio le scelte delle famiglie e dei giovani: già lo si fa, ma occorre fare molto di più. Un fenomeno analogo esiste anche nella scelta della scuola superiore, laddove è evidente che esiste una domanda di diplomati di istituti tecnici che la scuola secondaria non è sempre in grado di soddisfare, soprattutto nelle aree più dinamiche del paese, quelle con forte sviluppo delle Pmi.

Un'altra caratteristica del sistema di istruzione e di formazione che ci contraddistingue dagli altri paesi è la scarsa propensione delle nostre istituzioni scolastiche e dei nostri stessi giovani, a mescolare l'attività di studio con esperienze lavorative. Noi facciamo parte di quei paesi nei quali prevalgono i sistemi del tipo «*study first, then work*» (così come sono stati denominati recentemente dall'Ocse). In questi paesi, come la Francia e il Giappone, la scuola assorbe completamente i giovani, i quali non hanno tempo da dedicare ad altre attività che richiedono un forte impegno, come sono quelle di lavoro. La qualificazione dei giovani dipende unicamente dal titolo di studio che conseguono. Non esiste, se non in misura limitata, la possibilità di deviare da un percorso lineare di preparazione scolastica. Inoltre la misura del successo nel mondo del lavoro dipende dalla qualità del titolo di studio conseguito.

In altri paesi, invece, quelli di tradizione anglosassone e quelli del Nord Europa, è diffusa l'abitudine di alternare periodi di studio con periodi di lavoro. Per molti giovani la scuola è un punto di partenza e di arrivo di tragitti che passano anche per esperienze di lavoro, più o meno lunghe. In questi paesi i giovani arrivano inevitabilmente tardi alla fine degli studi. È emblematico il caso della Danimarca dove l'età media a cui i giovani entrano all'università è di 23 anni. Però, una volta che gli studi sono finiti, per i giovani è molto più facile il passaggio ad un lavoro definitivo. Nei paesi dove si pratica il «*study first, then*

*work*», i giovani arrivano alla fine degli studi ad una età inferiore, ma per loro diventa più lungo e complicato il percorso verso il lavoro stabile. È difficile dire quale dei due sistemi sia migliore. È certo che si tratta di sistemi che trovano origine nella tradizione, nella storia e nella cultura di ciascun paese, ragion per cui è difficile se non impossibile, cercare di trasferire un sistema da un paese ad un altro. Certamente è possibile individuare qualche buona pratica che può essere imitata senza snaturare il proprio sistema nazionale.

L'Italia è il paese con una percentuale di giovani che mescolano in qualche modo lo studio con esperienze di lavoro, che è di poco superiore al 5%. Solo tra i giovani greci la percentuale è ancora minore. Nonostante i piani di alternanza scuola-lavoro che abbiamo introdotto e sperimentato in passato, i risultati, su questo versante, devono essere stati veramente modesti, se la situazione è quella riportata nelle classifiche dell'Ocse. Quindi ci collochiamo decisamente nel gruppo dei paesi con la pratica del «*study first, then work*», con la differenza, forse, che non disponiamo di un apparato scolastico così solido e valido come quello di altri paesi che condividono con noi lo stesso modello. Il risultato è che la transizione dei nostri giovani dalla scuola al lavoro viene ad essere penalizzata non solo da una qualità della formazione che potrebbe essere decisamente migliore e meglio orientata, ma anche dalla quasi totale mancanza di esperienze lavorative durante il percorso scolastico.

Vi è infine un terzo gruppo di paesi che si aggiunge ai due menzionati sopra e che si contraddistingue per una modalità particolare di combinare la attività di studio con una esperienza di lavoro. Si tratta dei paesi europei dove è in vigore l'istituto dell'apprendistato "alla tedesca". In Germania, Austria e Svizzera, ben un terzo dei giovani che studiano fa, al contempo, una esperienza di lavoro. L'apprendistato tedesco è un sistema di formazione basato essenzialmente su una combinazione di studio e di lavoro. E si tratta di una combinazione che può accompagnare i giovani sino ai livelli più elevati della loro formazione. In genere questo tipo di apprendistato non compromette la durata degli studi, che rimane tutto sommato contenuta in limiti ragionevoli. Cioè i giovani apprendisti non finiscono gli studi

con rilevanti ritardi rispetto ai loro colleghi che seguono percorsi scolastici tradizionali. Hanno comunque il vantaggio di avvicinarsi al mondo del lavoro, una volta finito il percorso di formazione-lavoro, con maggiori possibilità di trovare velocemente stabili e buoni posti di lavoro.

## **6. Le politiche. Alcune esperienze straniere**

La particolare gravità con cui la crisi occupazionale ha colpito in questi anni la popolazione giovanile ancora di più di quella adulta, ha sollecitato misure specifiche nella gran parte dei paesi. In particolare, l'Unione europea ha indicato come la promozione dell'occupazione giovanile e della sua qualità sia condizione essenziale per raggiungere gli obiettivi della strategia «Europa 2020» e ha predisposto, con il programma *Youth on the move*, le linee direttrici principali per il perseguimento di tale obiettivi.

In realtà le ampie ricerche curate dalla istituzioni europee e internazionali testimoniano che le politiche attuate dai vari paesi sono alquanto diversificate per la varietà delle situazioni nazionali, occupazionali e formative, ma anche per l'incertezza sulle priorità da seguire e sulla efficacia delle singole misure (Scarpetta *et al.*, 2010).

Alcune indicazioni ed esperienze ci sembrano particolarmente rilevanti, anche tenendo conto della situazione italiana sopra descritta e delle sue criticità.

Una indicazione comune di metodo e di strategia segnala la necessità che le politiche in materia siano mirate e differenziate per tener conto della specificità della condizione giovanile e della sua eterogeneità. Tale necessità è enfatizzata dalla crisi economica e finanziaria che sta restringendo in tutti i paesi le risorse spendibili per le politiche del lavoro e di welfare in genere. Per altro verso la scelta di priorità precise si impone per evitare che la pressione per interventi di emergenza vada a scapito della selettività delle politiche e della loro efficacia nel tempo.

Seguendo tale indicazione le migliori pratiche europee si sono anzitutto concentrate su due aree di giovani ad elevato gra-

do di svantaggio: quelli che hanno abbandonato prematuramente la scuola, spesso provenienti da famiglie e da aree in difficoltà (i cosiddetti *left behind*), e i giovani con competenze deboli che non riescono a integrarsi stabilmente al lavoro. Si tratta di soggetti con esigenze specifiche e diverse che peraltro possono richiedere un mix di interventi combinati: nel primo gruppo sostegno all'istruzione e aiuti all'orientamento per facilitare la transizione verso il lavoro, nel secondo gruppo politiche attive per facilitare l'accesso al lavoro con percorsi di qualificazione/riqualificazione anche scolastica o professionale.

Politiche di contrasto all'abbandono scolastico sono presenti in quasi tutti i paesi europei in linea con l'obiettivo di «Europa 2020» di raggiungere il 90% di giovani con istruzione media superiore e il 40% con educazione terziaria. Si tratta di una varietà di misure sia preventive sia finalizzate al rientro nei percorsi di istruzione e formazione: corsi di recupero di varia durata anche breve; percorsi misti di formazione scolastica e professionale; programmi formativi arricchiti di contenuti tecnici e pratici, mirati a fornire su competenze legate alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare ai «lavori del futuro», spesso con il riconoscimento di percorsi di apprendimento non formale, scuole di seconda chance.

Alcuni paesi scandinavi (Svezia, Finlandia, Norvegia) hanno puntato molto in funzione preventiva sull'investimento in istruzione prevedendo un innalzamento dell'obbligo scolastico accompagnato, dallo spostamento in avanti dell'età nella quale scegliere fra indirizzi scolastici secondari. Tale modello ha favorito un aumento del tasso di scolarità e una riduzione della persistenza intergenerazionale.

Nella stessa direzione va il «piano della gioventù» varato in Francia che stabilisce il «diritto a prepararsi per la vita attiva» e, oltre ad estendere l'obbligo scolastico da 16 a 18 anni, prevede la possibilità del giovane al termine della scuola di continuare con la formazione professionale ovvero di essere avviato al lavoro.

Misure innovative sono state introdotte anche nel sistema universitario per rafforzare i contenuti utili all'entrata dei laureati nel mondo del lavoro. Il modello diffuso anzitutto in Germania, e poi in Svizzera, Spagna e Regno Unito prevede di

affiancare ai percorsi universitari orientati alla formazione di competenze generali, un altro con finalità più tecniche professionali: un'educazione terziaria detta di «tipo b» secondo la terminologia dell'Ocse.

La diversificazione dell'offerta scolastica e il rafforzamento dei suoi contenuti professionalizzanti sono accompagnati in alcuni paesi (es. in Finlandia) da interventi di sostegno personalizzati attuati da *team* dedicati per guidare gli *early school leavers* al ritorno in percorsi scolastici o alla ricerca di lavoro.

Il sostegno alla scolarizzazione può essere anche monetario: ad esempio, è significativa l'esperienza della Gran Bretagna dove si è previsto, in via sperimentale come molte di queste politiche, un contributo economico per gli studenti provenienti da famiglie povere che vogliono proseguire oltre la scuola dell'obbligo (D. Checci). Una varietà adottata negli Stati Uniti (*learnfare*) ha previsto forme di assistenza pubblica alle famiglie a condizione che i figli che mantengano la frequenza scolastica. Il primo sistema sembra aver avuto maggiore efficacia del secondo, specie nel richiamare giovani dal mercato del lavoro di nuovo alla formazione.

Queste misure specifiche si inseriscono spesso nel quadro generale di riforme del sistema scolastico che puntano sulla differenziazione e sull'arricchimento delle offerte formative, specie di tipo professionalizzante, sulla maggiore autonomia delle istituzioni scolastiche di variare tali offerte in rapporto alle esigenze del mercato del lavoro; sulla revisione dei curricula, sul miglioramento di sistemi di accreditamento delle strutture formative e delle forme di valutazione e autovalutazione di queste (Regno Unito, Danimarca, Olanda, Svezia, Austria), su sistemi trasparenti di certificazione delle competenze e portabilità delle competenze. In alcuni di questi paesi le strutture scolastiche e formative devono avere per legge un sistema interno di controllo di qualità.

Interventi specifici sono stati previsti di recente all'interno dei percorsi scolastici per rafforzare l'educazione e le competenze in materia finanziaria sempre più utili per la vita dei giovani non solo di lavoro: vedi le politiche di vari paesi (Uk, Usa, Spagna, Francia) riportate nel contributo di G. Piccirilli.

Un periodo critico nella vita professionale dei giovani è quello successivo al termine del percorso scolastico, scuola dell'obbligo, ma anche istruzione terziaria, che sempre più richiede di essere integrata da interventi successivi al termine dei percorsi. Per questo le politiche di quasi tutti i paesi hanno puntato su forme di transizione scuola lavoro variamente configurate, ma che hanno in comune l'obiettivo di rafforzare i legami fra conoscenze acquisite nel percorso scolastico e l'esperienza lavorativa.

Tali misure tendono ad essere differenziate per fasce di età e per livello di conoscenze del giovane. Le esperienze scandinave riportate nel contributo di Paolo Borioni mostrano come i vari interventi combinino interventi diretti a incrementare le nozioni di base dei giovani con azioni utili a curarne le capacità lavorative e di muoversi nel mercato del lavoro a seconda della situazione personale e delle carenze del giovane (mancanza di competenze, di esperienze lavorative e nella ricerca di lavoro, ma anche scetticismo delle aziende verso giovani con esperienze limitate e con problemi motivazionali).

Così la Gran Bretagna. L'esperienza anglosassone registra interventi di formazione continua per gruppi di lavoratori scoraggiati, specie con contratti non standard, incentivata sul piano finanziario con *Individual learning account* (Ila). Questi sono sperimentati anche in alcune regioni italiane (C. Lucifora-S. Comi).

Le politiche più comuni dei paesi europei seguono due linee principali di intervento: la riforma e il rafforzamento delle strutture di formazione professionale e continua; il potenziamento dei contratti misti di formazione e di lavoro la cui forma principale è l'apprendistato, cui si aggiungono forme varie di stage e di contratti di inserimento.

Queste politiche si sono particolarmente sviluppate nei paesi continentali, Germania, Austria, Belgio, Danimarca, ove si è sperimentato da tempo un sistema di istruzione duale che combina efficacemente percorsi formativi orientati ai canali tecnico professionali e formazione sul lavoro.

L'istituto dell'apprendistato ha acquisito un'importanza strategica per favorire una buona transizione fra scuola e lavoro e si è diffuso in molti paesi (European Foundation, 2011). Una for-

ma intermedia fra formazione e lavoro è il tirocinio o stage utilizzato in varie forme in tutti i paesi europei e che è indicato dall'Unione come una delle pratiche utili a facilitare l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro.

Non solo le regole formali ma anche la qualità, l'utilità formativa e i criteri di accesso agli stage sono molto diversificati. Non mancano oltre alle buone pratiche gli abusi, nei quali l'istituto copre forme di lavoro sottopagato o in nero.

Nei paesi anglosassoni e in Germania lo stage è incorporato all'interno dei percorsi formativi, mentre in Italia, come si è visto, interviene di norma in momenti successivi alla conclusione di tali percorsi. In Belgio il servizio per l'impiego ha creato una banca dati di offerte di stage remunerati e il governo ha introdotto un credito d'imposta di 400€ per ogni azienda che si offra da supervisore al giovane stagista. Incentivi simili sono presenti anche in alcune regioni italiane. Il ricorso allo stage è massiccio negli Stati Uniti e di utilizzo non sempre corretto nonostante sia regolato da leggi statali e federali (M. Madia).

La transizione dalla scuola al lavoro presenta crescenti difficoltà anche per i giovani che hanno completato il ciclo di educazione terziaria. La diversificazione dei percorsi universitari avviati specie nei paesi del centro Europa vuole rispondere a tale difficoltà prevedendo contenuti e strumenti, compresi gli stage, diretti a fornire ai giovani competenze utili alle professioni richieste dal mercato del lavoro e ad orientarli al meglio.

Allo stesso fine mirano gli interventi di orientamento e di informazione sulle opportunità offerte dai vari paesi per evitare fenomeni di *mismatch* denunciati, non solo in Europa ma anche negli Usa; e così pure la diffusione di indagini (*ad hoc*) sui risultati occupazionali a 3-5 anni dalla conclusione del percorso universitario per costruire una scala di corsi di laurea e facoltà più premianti (M. Barbini-F. De Novellis).

Gli interventi prevedono talora anche forme di sostegno finanziari. In Austria il piano «*Action 6000*» prevede un aiuto finanziario per ridurre il costo del lavoro per i laureati da tempo senza lavoro; in Canada uno dei programmi a favore dei giovani consiste nel dare un contributo alle Pmi perché assumano laureati; in Irlanda vengono organizzati stage presso le aziende per

laureati disoccupati. In Giappone sono state attribuite ai servizi per l'impiego (Spi) risorse per finanziare lavori temporanei (sotto forma di periodi di prova) per i laureati disoccupati. In Gran Bretagna, nell'ambito dello *Young Persons Guarantee*, ogni laureato disoccupato da sei mesi può chiedere un periodo di tirocinio, *training* e aiuto economico per avviare un'attività economica. Il "Department for Business Innovation" gestisce un sito per domanda/offerta di stage e tirocini. Di queste specifiche misure destinate anche a stimolare la domanda di lavoro, si farà un'analisi nel prossimo paragrafo. Questi brevi accenni dimostrano, comunque, che, nella recente crisi, diversi paesi si stanno attivando per cercare di rimuovere o ridurre le difficoltà che anche i giovani laureati stanno fronteggiando.

Molti altri paesi hanno l'istituto dell'apprendistato, ma questo è meno strutturato di quello tedesco. Anche in questi paesi sono stati fatti tentativi per rafforzarlo e soprattutto in questi anni di crisi, si è assistito alla adozione di nuovi interventi di sostegno. Questa tra l'altro è una forte raccomandazione che scaturisce dalle analisi e dalle proposte dei principali organismi internazionali, quali l'Ocse, la Commissione europea, l'Ilo. Occorre rafforzare l'apprendistato, perché si è dimostrato una modalità di apprendimento molto valida e tale da dare ai giovani quella preparazione che può facilitare la loro transizione dai percorsi scolastici al mondo del lavoro.

In diversi paesi gli interventi sono stati diretti a favore di quei giovani apprendisti che, lavorando in aziende in crisi, hanno corso il rischio di vedere interrotto il loro percorso di formazione professionale. Questa interruzione può provocare conseguenze importanti per i giovani che ne vengono colpiti. In questi paesi sono stati adottati schemi di intervento diretti o ad incentivare, con sussidi, le imprese in difficoltà per indurle a concludere i periodi di apprendistato avviati. La stessa tipologia di sussidi è stata utilizzata per incentivare altre imprese ad assumere i giovani apprendisti eventualmente licenziati, per far loro concludere il periodo di apprendistato. In genere gli aiuti vengono concessi per gli apprendisti con bassi livelli di preparazione scolastica, essendo questi quelli maggiormente esposti al rischio di disoccupazione. Vediamo alcuni esempi.

In Australia sono previsti sussidi per i programmi di apprendistato completati in quelle qualifiche e professioni che sono maggiormente richieste dal mercato e per le quali si manifestano fabbisogni da parte delle imprese che non sempre vengono soddisfatti. L'apprendistato deve condurre ad una qualifica certificata e il sussidio viene pagato in modo scaglionato (dopo 3 e dopo 9 mesi) per garantire la continuità dell'impegno da parte delle aziende. Parte del sussidio viene concesso solo alla fine del periodo di apprendistato. In Irlanda è previsto un programma di sussidi per evitare gli esuberanti di apprendisti nel settore delle costruzioni. In questi paesi si reagisce in questo modo alla possibilità che la crisi colpisca i giovani prima che finiscano la formazione in apprendistato. In Francia, le nuove misure dirette ai giovani con meno di 26 anni, inserite nel piano di emergenza del 2009, contengono incentivi per le imprese a continuare i rapporti di formazione-lavoro, compreso quello di apprendistato. Le piccole imprese sono destinatarie di aiuti finanziari ancora maggiori. Accanto all'apprendistato è stato introdotto un nuovo istituto: i *contrats de professionalisation* che alternano periodi di studio con esperienze di lavoro. Il sussidio alle imprese viene aumentato se il giovane acquisisce, durante il rapporto di lavoro, un titolo di studio superiore a quello in possesso.

Anche nei paesi con l'apprendistato "alla tedesca" non sono mancate le preoccupazioni durante lo svolgersi della presente crisi, soprattutto nei confronti dei giovani più deboli e a maggior rischio di emarginazione. In Austria sono state create delle *factory schools*, destinate a giovani svantaggiati (figli di immigrati, *drop out*) dove i giovani lavorano e sono pagati, per poi essere reintrodotti o al lavoro o in altri programmi di formazione superiore. I Spi danno molta assistenza in questi progetti. In Germania sono stati introdotti programmi per fornire un *training* di carattere introduttivo per i giovani che non sono ancora maturi per intraprendere un corso di apprendistato. Ad alcuni di questi giovani si offre la possibilità di tornare a scuola, per acquisire almeno il titolo di media inferiore. Per i programmi di recupero, le aziende ricevono sussidi ulteriori. In Svizzera sono i Spi che si impegnano nel recupero di giovani svantaggiati. Utilizzano gli strumenti di sostegno che hanno a disposizio-

ne: sussidi per la formazione e sussidi per le assunzioni destinati alle imprese. Ogni anno in Svizzera si organizza una conferenza nazionale cui partecipano tutti gli *stakeholders* per affrontare i problemi dell'apprendistato.

Fino ad ora si sono considerate le condizioni di offerta che potrebbero migliorare le prospettive dei giovani. Ma è anche importante considerare il lato della domanda di lavoro giovanile. In particolare la questione principale è la seguente: dove sono i lavori per i giovani? È l'interrogativo che più frequentemente viene rivolto ad un esperto o ad uno studioso quando parla dei problemi dei giovani. Dove sono gli spazi che si aprono nel mercato del lavoro e verso i quali possiamo indirizzare i giovani, sia nelle loro scelte degli studi, sia nella loro ricerca di lavoro? E ancora: cosa occorre fare per aumentare questi spazi, se scopriremo che non sono sufficienti per assorbire la disoccupazione esistente?

Diversi paesi fanno previsioni sui fabbisogni professionali espressi dalle imprese e sui posti di lavoro che nel medio e lungo termine si aprono alle nuove generazioni. Famose sono le proiezioni a medio termine che ogni anno vengono effettuate dal Bls americano. Recentemente anche l'Unione europea ha lanciato un programma di analisi e studi sugli *skill needs* dei prossimi anni. Le recenti pubblicazioni del Cedefop rappresentano un primo passo in questa direzione. Il grande interesse di questi studi è di proiettare nel futuro non solo la maggior domanda di lavoro che si accompagnerà (si spera presto) alla ripresa economica, ma anche la domanda cosiddetta «sostitutiva» di lavoro che verrà alimentata dal ricambio generazionale. Le due componenti della domanda di lavoro hanno dimensioni non confrontabili. Prendiamo ad esempio il nostro paese. Si stima che entro il 2020 vi saranno, se tutto va bene, mezzo milione di posti di lavoro aggiuntivi. Ma vi saranno almeno 6 milioni di posti di lavoro che si apriranno ai giovani per effetto del ricambio generazionale. Saranno essenzialmente questi i lavori che si apriranno ai giovani e lo sforzo maggiore – da parte delle autorità che governano le istituzioni formative e il mercato del lavoro – dovrà essere diretto ad evitare che si creino massicci e preoccupanti fenomeni di *mismatch* tra questa domanda di lavoro

ro e l'offerta di giovani che entreranno nel mercato del lavoro nei prossimi dieci anni. Da qui deriva la grande importanza che soprattutto le strutture che devono presidiare il buon funzionamento del mercato del lavoro, come ad esempio i Spi, siano efficaci nello svolgere il loro ruolo.

Alcuni paesi assegnano ai servizi all'impiego target quali quantitativi spesso alquanto stringenti. In particolare è previsto che i giovani inoccupati entro una certa fascia di età (16-20/24 anni) debbano ricevere una offerta utile a favorire la loro occupazione entro un certo limite di tempo (6-10 mesi a seconda dei casi): simili misure sono presenti in Finlandia, Olanda, Uk, Francia nell'ambito di programmi complessivi per l'occupazione giovanile. Le offerte ai giovani sono di varia natura e intensità: corsi professionali dedicati, assistenza personalizzata alla ricerca di lavoro, offerte di lavori "sovvenzionati" con incentivi alle imprese (Francia, Olanda) e con *voucher* ai giovani (Finlandia), opportunità di lavoro volontario (Olanda) e in cooperative (Uk).

Alcuni paesi (Finlandia, Austria, Germania, Ungheria, Polonia), nonostante la crisi finanziaria, hanno dedicato risorse per aumentare (del 10% o più) lo staff dei servizi pubblici per l'impiego dedicato all'assistenza specifica dei giovani nella ricerca di lavoro. In altri paesi l'attività di sostegno alla ricerca di lavoro è stata rafforzata (Belgio, Uk, Francia) in particolare per le aziende coinvolte in processi di ristrutturazione con licenziamenti collettivi. In Belgio la legge richiede che tali aziende istituiscano un'unità dedicata a gestire percorsi di *outplacement* per i lavoratori in esubero.

Oltre al *mismatch*, un altro fattore che può frapponersi tra domanda e offerta di lavoro per i giovani, è il costo del lavoro.

In molti paesi dove esiste l'istituto del salario minimo, vengono previsti livelli "sub-minimo" per i giovani. Lo scopo è di non creare barriere, dal lato della domanda di lavoro, che potrebbero costituire un ostacolo all'entrata dei giovani nella occupazione. Oltre a quello svolto dal salario minimo, un ruolo importante viene svolto dal cuneo fiscale. In diversi paesi la quota di costo del lavoro che va o al fisco o ai sistemi di previdenza e assistenza, è decisamente elevata ed essa inserisce un

vero e proprio cuneo tra il costo del lavoro che pagano le imprese (e che governa la domanda di lavoro) e il salario che entra nelle tasche dei lavoratori (che governa la offerta di lavoro). La teoria economica e anche la ricerca empirica, dimostrano chiaramente che l'ampiezza di questo cuneo produce effetti importanti sui livelli occupazionali. Il nostro paese non è ben posizionato nella classifica dei paesi ordinati secondo l'ampiezza del cuneo fiscale: occupa il sesto posto e viene dopo Belgio, Germania e Francia. Rispetto agli altri paesi però, non c'è stata una significativa riduzione di questo cuneo nel corso degli ultimi anni. Mediamente si è ridotto di quasi tre punti percentuali nei paesi europei. Il nostro cuneo fiscale, invece, è rimasto sostanzialmente costante, a valori piuttosto elevati (46%).

Una tipologia di intervento diretta a stimolare la domanda di lavoro è stata, come si è visto sopra, quella di incentivare le assunzioni da parte delle imprese con aiuti finanziari, che hanno assunto spesso la forma di riduzioni degli oneri sociali. Da tempo la letteratura di tipo economico che ha analizzato i successi e gli insuccessi di questi interventi, è giunta alla conclusione che il rapporto tra costi e benefici è abbastanza deludente. Soprattutto nei casi in cui i sussidi vengono concessi in forma generalizzata, cioè per le assunzioni dei giovani senza particolari distinzioni, è molto facile incorrere in quella tipologia di costi che vengono definiti come *deadweight*, cioè di costi sostenuti inutilmente in quanto i sussidi sono destinati ad incentivare comportamenti (assunzioni in questo caso) che si sarebbero verificati comunque, anche senza sussidio. Accanto a questi vi sono altri possibili costi, come quelli di sostituzione o di "spiazzamento" che si riferiscono a sussidi che incentivano assunzioni che sono a vantaggio di alcuni, ma a svantaggio di altri. L'effetto sulla occupazione è nullo. Molte ricerche hanno dimostrato che queste tipologie di costi, soprattutto quelli di tipo *deadweight* possono raggiungere anche l'80% delle risorse complessive impiegate (Ocse, 2011).

Diverso è il caso di quei sussidi che vengono diretti verso particolari categorie di lavoratori svantaggiati, come possono essere i giovani che sono disoccupati (o Neet), da molto tempo, oppure, come si è visto sopra, i giovani apprendisti con bassi

titoli di studio e a rischio di licenziamento, oppure giovani con titoli di studio poco richiesti nel mercato del lavoro, e così via. Ogni paese può avere una particolare categoria di giovani maggiormente a rischio, ma è importante (così come ci consigliano gli organismi internazionali) che l'aiuto finanziario venga mirato, perché solo in questo caso si riesce a minimizzare il costo *deadweight*. Comunque, il fatto di favorire certe categorie di lavoratori e non altri, potrebbe essere motivato da ragioni di carattere equitativo.

Le tipologie di intervento, sulla cui utilità ed efficacia convergono quasi tutti gli studi condotti in materia, sono quelli della politica attiva del lavoro, in particolare gli aiuti che vengono dati per la ricerca del lavoro. Da questo punto di vista si sottolinea l'importanza degli ammortizzatori sociali, i quali, un tempo, venivano annoverati tra gli interventi di politica passiva del lavoro e, come tali, da ridurre al minimo, per evitare pericolosi effetti di disincentivo sulla offerta di lavoro. Di recente il ruolo degli ammortizzatori è stato rivalutato, non solo per il suo tradizionale ruolo di sostegno dei redditi, ma anche per la possibilità di realizzare forme di *flexsecurity*. E anche, occorre aggiungere, per indurre i disoccupati, i giovani disoccupati in questo caso, a partecipare al circuito delle politiche di attivazione. La strategia della *activation/mutual obligations*, cioè dell'obbligo reciproco che si assumono i Spi e i giovani e che consiste nell'impegno di garantire il sussidio di disoccupazione da un lato e la disponibilità a cercare e accettare le occasioni di lavoro dall'altro, rappresenta una leva importante per mantenere i giovani "attaccati" al mercato del lavoro. La loro collaborazione e il loro impegno rappresentano *assets* fondamentali per facilitare il loro ingresso nell'occupazione. Certamente occorre che i Spi offrano servizi di qualità, che siano efficaci e che siano percepiti utili dai giovani, i quali siano così incentivati ad usarli. Purtroppo non sempre è così. In molti paesi, compreso il nostro, i servizi dei Spi sono, per usare un eufemismo, suscettibili di ampi miglioramenti. E realizzare questi miglioramenti rappresenta, per il nostro paese, una priorità.

Anche nei paesi in cui i Spi sono efficaci e raggiungono *performance* di buon livello, non sempre riescono a raggiungere

tutti i giovani che hanno bisogno dei loro servizi. Molti giovani in difficoltà rimangono fuori dal circuito delle politiche attive dei Spi. Questo è il motivo per cui, in diversi paesi, si mettono in campo interventi diretti a recuperare questi giovani, che spesso non hanno maturato il diritto ad avere un sussidio di disoccupazione. Si tratta di programmi che organizzano attività che all'inizio non hanno nulla a che fare con la ricerca del lavoro, a che servono a conoscere e a far socializzare i giovani, attraverso la musica, programmi di cinema, di sport, eccetera. Si tratta di programmi che combinano elementi di socializzazione con vera e propria assistenza e che svolgono un ruolo propedeutico rispetto alla ricerca di lavoro. Molto spesso questi programmi richiedono necessariamente la collaborazione, soprattutto a livello locale, tra le autorità scolastiche, quelle che offrono assistenza, i Spi e talvolta anche il volontariato. Molti paesi hanno introdotto e intensificato programmi di questo tipo che vengono definiti *outreach programmes*. I paesi che ne fanno maggiormente uso sono i paesi del Nord Europa, ma anche negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Nuova Zelanda, sono molto diffusi. Vanno ricordate anche le *Missions locales* francesi che sono rivolte ai ragazzi compresi tra i 16 e i 25 anni di età che sono *drop-out* e manifestano difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro. I ragazzi, infatti, vengono avvicinati spesso dopo episodi, anche ripetuti di insuccesso scolastico e il tentativo di recupero è rivolto a prevenire lunghi periodi di Neet.

I *outreach programmes* vengono spesso svolti da specifiche agenzie per i giovani, che coordinano le attività di una serie di istituzioni, pubbliche e private, che operano in questo settore. È appunto il caso delle *Missions locales* francesi, dei servizi *Connexions* inglesi e dei *Youth Transition Services* neozelandesi.

Questo dei programmi *outreach* è, comunque, solo un esempio di come le iniziative di maggior successo sono quelle che vedono l'impegno congiunto di diversi attori, pubblici e privati, che mettono insieme i vari strumenti di intervento di cui dispongono, per sfruttare sinergie e economie di scala. Le politiche del lavoro raggiungono un elevato grado di successo se sono *comprehensive*. I programmi devono essere *comprehensive*, in modo

tale che il target dei programmi stessi possa ricevere l'aiuto più efficace, che è sempre un mix di interventi specifici nel campo della istruzione, della formazione, dell'assistenza, dell'orientamento, della ricerca di lavoro, degli incentivi alle imprese. In diversi paesi le politiche della formazione e del lavoro sono organizzate in questo modo.

In Olanda esistono «*one-stop-shops*» dove le autorità locali e l'Istituto nazionale che gestisce gli ammortizzatori sociali lavorano insieme, creando una struttura pronta ad intervenire nel campo dei servizi all'impiego, della formazione e dei sussidi di disoccupazione e di interventi nel campo del welfare. Il *Flexible New Deal* in Gran Bretagna è un altro esempio di programma *comprehensive*: qui i servizi all'impiego possono utilizzare una serie di strumenti di intervento che vanno dalla formazione, ai sussidi alle imprese, all'orientamento, alla guida nella ricerca di lavoro.

Aiuti specifici sono previsti in vari paesi per sostenere i giovani non solo nel periodo degli studi con interventi massicci in borse di studio (Francia e Germania) ma anche per avviare attività di lavoro autonomo e di impresa e più in generale per facilitare la loro autonomia personale e professionale. Si tratta di sostegni finanziari di vario genere; prestiti e detassazione per i periodi di avvio dell'attività che sono previsti in modo specifico per i giovani in Belgio, Grecia, Romania, Portogallo e in altri paesi all'interno di programmi più generali. Un ruolo importante per sostenere l'autonomia dei giovani svolgono i contributi e le politiche per l'abitazione (A. Rosina-E. Voltolina).

## B. LE PROPOSTE

Le politiche del lavoro attuate dai principali paesi europei per migliorare le condizioni dei giovani forniscono indicazioni utili cui fare riferimento anche nel nostro paese: che ne ha urgente bisogno, come ricorda anche il recente rapporto dell'Ocse.

## 1. Precarietà e disoccupazione

Una prima indicazione quasi una premessa generale, richiama la necessità di inserire le politiche occupazionali, quelle dei giovani come quelle generali, nel contesto di politiche di uscita dalla crisi che stimolino lo sviluppo e la crescita di lavoro regolare. In particolare è importante puntare sulle opportunità connesse ai nuovi bacini occupazionali e ai servizi di cura alle persone: ove è urgente una riqualificazione professionale degli operatori, combinata con azioni fiscali e contrattuali per la regolarizzazione di tali lavori oggi in gran parte ancora informale e sommersa (G. Santini).

Il rapido deterioramento delle prospettive occupazionali dei giovani è da ricondurre ai fattori tipici di tutte le fasi recessive, comuni ad altri paesi, ma da noi accentuate anche per motivi istituzionali. Anzitutto il calo della produzione e della domanda con il conseguente blocco delle assunzioni e il mancato rimpiazzo del *turnover* penalizza soprattutto chi è uscito dal sistema formativo, e i lavoratori precari, in larga parte giovani (R. Torrini).

In una condizione di stagnazione economica l'alternativa ad un lavoro stabile tende ad essere la disoccupazione piuttosto che il lavoro precario (B. Anastasia). Detto questo il disagio giovanile non è destinato a venir meno semplicemente per effetto della ripresa. Se non si interviene sui fattori di debolezza strutturali del nostro sistema economico e del mercato del lavoro sopra ricordati, che pesano oggi soprattutto sui giovani (P. Sestito).

Una seconda indicazione suggerita dalle esperienze europee riguarda la necessità di intervenire con misure non generiche ma mirate a promuovere anzitutto le condizioni di lavoro e le capacità dei giovani più a rischio. Quelli che hanno abbandonato precocemente la scuola e quelli con competenze deboli che aumentano la difficoltà di inserirsi stabilmente al lavoro: due gruppi a rischio nel paese e ancora più nelle aree del Mezzogiorno d'Italia (F. Delzìo).

## 2. Contrasto agli abbandoni scolastici

Le misure di sostegno al primo gruppo di giovani (gli *early school leavers*) sono in gran parte di medio periodo, soprattutto

in quanto si inseriscano in un riorientamento generale del sistema scolastico; a cominciare da quelle adottate nei paesi più avanzati dell'Europa che prevedono l'innalzamento dell'obbligo scolastico, la diversificazione dell'offerta formativa e il rafforzamento dei percorsi scolastici caratterizzati da contenuti tecnico professionali fino al livello superiore terziario (D. Checchi).

Ma iniziative in tal direzione possono avviarsi subito anche in via sperimentale, secondo una prassi comune specie nelle legislazioni anglosassoni, rafforzando e diffondendo i percorsi di istruzione tecnica e professionale e facendo leva anche sulle competenze regionali di formazione professionale.

Le azioni possibili a sostegno della formazione dei giovani lavoratori vanno variate a seconda delle loro esigenze, sia per contrastare il fenomeno degli abbandoni sia per rafforzare le competenze deboli dei giovani già inseriti nel mercato del lavoro, con contratti precari, e la loro efficacia dipende essenzialmente dal coordinamento fra i vari attori pubblici e sociali competenti in materia. Proposte in tali direzione sono incluse nel documento governativo «Italia 2020» per l'occupabilità dei giovani (peraltro a queste proposte non corrispondono risorse economiche adeguate, E. Patriarca). Il suo contributo si propone di migliorare la condizione giovanile attraverso l'impegno congiunto delle istituzioni e dei soggetti della società civile; esperienze di lavoro anche nel percorso di studi, sostegno al reddito e al merito, stage e apprendistato, conciliazione fra tempi di studio e di lavoro. Il coordinamento è essenziale per l'efficacia di tutte le politiche del lavoro e anche nel caso dei giovani presenti diverse dimensioni, fra livelli istituzionali diversi, nazionali e sovranazionali, fra vari attori pubblici, privati e associati; fra agende di *policy* complesse e orientate al lungo periodo (P. De Nardis).

La scolarizzazione di molti giovani a rischio di abbandono ha bisogno di essere sostenuta anche sul piano economico con sussidi alle famiglie, assegni familiari più consistenti, detrazioni fiscali o voucher formativi fruibili individualmente. Questi vanno condizionati alla frequenza regolare alla scuola, come avviene con modalità diverse negli Stati Uniti e nel Regno Unito e accompagnati da servizi per la ricerca di lavoro.

Allo stesso obiettivo possono contribuire la rivalutazione dell'istruzione tecnica e professionale, il riconoscimento delle esperienze di stage e di lavoro estivo, l'interazione fra scuola e servizi al lavoro per programmi di recupero dei giovani che hanno abbandonato precocemente la scuola (M. Samek-R. Semenza, S. Comi-C. Lucifora).

### **3. Rafforzare l'istruzione terziaria**

Un riorientamento e un rafforzamento sono necessari anche per l'educazione terziaria. L'Europa pone l'obiettivo di garantire questi livelli di educazione al 40% dei giovani, perché il mercato del lavoro richiederà posizioni con crescenti contenuti di conoscenza e competenza. Per estendere le opportunità dei giovani anche non abbienti di accedere all'educazione terziaria un ddl del Pd, a firma Finocchiaro e altri (AS 2611), prevede un consistente programma nazionale di borse di studio, inserito in un complesso di misure a favore dell'abitazione e della mobilità dei giovani sul modello europeo. In Germania e Francia gli studenti che godono di sussidi per il diritto allo studio sono oltre 550.000, mentre in Italia arrivano appena a 150.000.

Anche a questo livello si richiede la sperimentazione di contenuti e percorsi nuovi che rafforzino il legame fra scuola e mercato del lavoro (L. Cappellari-M. Leonardi, D. Oliva).

Uno strumento attivato di recente in Italia sul modello di altri paesi europei, sono gli Istituti tecnici superiori (Its) destinati a fornire ai giovani, sul modello di altri paesi europei, una formazione tecnica specializzata di maggior qualificazione rispetto al diploma di scuola superiore, però meno impegnativo di un percorso universitario (la laurea in Ingegneria). I potenziali fattori di successo sono legati anzitutto alla capacità di offrire ai giovani un percorso selettivo di preparazione tecnica e di eccellenza, sostenuto da strumenti di transizione al lavoro; possibili incognite dipendono dall'effettiva attrattività di una simile offerta per i giovani e per le loro famiglie, rispetto a quelli tradizionali delle lauree, e dall'investimento che le imprese saranno disposte a fare su questa filiera formativa (D. Oliva, L. Cappel-

lari-M. Leonardi). Più in generale si propone di completare il sistema di istruzione terziaria, affiancato ad un sistema universitario orientato alla formazione permanente, un altro con finalità più tecniche-professionali, l'università di «tipo B», come la chiama l'Ocse (L. Cappellari-M. Leonardi).

#### **4. Alternanza scuola-lavoro**

Oltre al deficit generale di formazione, il nostro paese presenta, come si è visto, due anomalie che pesano sul futuro dei giovani: la sfasatura fra scuola e lavoro e il basso rendimento dell'istruzione.

La prima anomalia si può correggere anzitutto aumentando le possibilità, oggi in Italia scarsissime, di avere esperienze di lavoro durante il percorso di studi, che in altri paesi facilita il successivo passaggio verso un posto di lavoro. Uno strumento in tale direzione ampiamente utilizzato in Europa è lo stage o tirocinio.

L'Italia l'ha introdotto nel 1997 sulla base delle indicazioni europee secondo le quali la possibilità di uno stage dovrebbe essere offerta a tutti i giovani studenti di scuole superiori e dell'università per agevolare una transizione al lavoro consapevole. Questo compito è stato svolto solo parzialmente nel nostro ordinamento, perché le possibilità di sperimentare un tirocinio sono poche in assoluto e spesso non corrispondono agli obiettivi formativi e di orientamento dell'istituto. Molti stage sono in realtà rapporti di lavoro con nessun contenuto formativo e senza retribuzione, utilizzati solo per risparmiare sui costi.

L'utilità dello stage per l'orientamento dei giovani e per la loro impiegabilità è massimo se è inserito non alla fine ma all'interno dei percorsi scolastici, secondo il modello tedesco ma anche britannico. Esso dovrebbe avere limiti di durata correlati al curriculum scolastico dei giovani, essere accompagnato da programmi individuali di formazione, da *tutoring* aziendale, e sostenuto con una garanzia base di sostegno economico, cui corrispondano agevolazioni per le imprese.

È necessario evitare che gli stage finiscano per spiazzare nel piano dei costi gli altri strumenti di accesso al lavoro; anche per

questo è più utile a superare lo iato fra mondo della scuola e mondo del lavoro l'organizzazione di stage durante il percorso scolastico e con funzione prevalentemente educativa e di avvicinamento al mondo del lavoro (P. Sestito).

Un impegno delle aziende in tal senso sarebbe utile anche per utilizzare molti lavoratori anziani coinvolgendoli in attività di tutoraggio per i giovani stagisti alimentando una vera solidarietà intergenerazionale in azienda. Esistono buone pratiche in alcuni territori che vanno diffuse e sostenute anche finanziariamente. Sarebbe questo un buon uso dei fondi interprofessionali ed europei (M. Madia).

## **5. Apprendistato**

Si è visto sopra come l'apprendistato sia considerato a livello internazionale l'istituto che meglio facilita la transizione dalla scuola al lavoro. Anche se non è necessario avere da noi un apprendistato "alla tedesca" si deve aumentare il ricorso a questo istituto che è sempre stato al disotto delle sue potenzialità ed è ulteriormente calato nella crisi; mentre viceversa deve diventare, come sottolinea Santini, canale di accesso preferenziale al lavoro, un vero e proprio contratto di primo lavoro, a tempo indeterminato.

Anche il contributo di Pier Antonio Varesi indica proposte utili per valorizzare l'apprendistato. Ma l'autore ritiene che il contratto di inserimento possa essere utilizzato con maggiore facilità dell'apprendistato, specie se questo resta ostacolato dalle difficoltà applicative fin qui esistenti, per favorire l'occupazione, più che la formazione dei giovani; propone di abbassare l'età di ammissione all'istituto (a 18 anni) e di estendere gli sgravi, non solo ai disoccupati, ma anche ai giovani inoccupati da un certo periodo.

Un presupposto per la diffusione dell'apprendistato è rimuovere l'incertezza circa la ripartizione delle competenze in materia fra Stato, regioni e contrattazione collettiva che ha ostacolato l'uso dell'apprendistato. Il recente Tu, approvato dal governo, prevede un tavolo congiunto per il raccordo fra le varie compe-

tenze (art. 6 punto 3) che definisca su base consensuale standard professionali e formativi comuni, in particolare che armonizzi i profili professionali previsti dai contratti collettivi. Dall'intesa su questi punti che garantisca regole e procedure condivise dipende in larga misura l'efficacia e il rilancio dell'istituto.

Oltre alla diffusione, è importante la qualità dell'apprendistato, che dipende dai suoi contenuti formativi, sia quelli dipendenti dall'impresa che devono essere a tal fine qualificati, sia quelli provenienti dall'offerta formativa delle istituzioni. I rapporti Isfol confermano che solo una minoranza di apprendisti (20%) usufruiscono di un percorso di formazione offerto dalle regioni con rilevanti differenze fra le varie parti del paese. Né tale carenza può essere colmata dalla formazione interna alle imprese che è diseguale e poco controllata. Ciò che conta è che qualunque sia il soggetto erogante, i contenuti formativi siano raccordati alle esigenze dell'azienda e al curriculum dell'apprendista.

Una diffusione dell'apprendistato per l'alta formazione tramite accordi fra università, regioni e parti sociali può essere utile per favorire l'occupazione dei giovani laureati (G. Santini).

Il successo dell'apprendistato si misura, oltre che dai suoi contenuti, dalla sua capacità di favorire una effettiva inserzione dei giovani nel mondo del lavoro, oggi più che mai urgente. Per questo servirebbe, come chiesto anche dal sindacato, una attenta previsione delle professionalità richieste dal mercato del lavoro per le quali formare gli apprendisti e sarebbe opportuna una incentivazione per le imprese che assumono i giovani apprendisti: ad esempio la conferma di contributi ridotti al 10% invece che al 33% per un certo periodo (1 anno).

Le migliori esperienze europee suggeriscono l'utilità di una certificazione finale che da un lato disincentivi l'abbandono precoce del percorso di apprendistato e dall'altro renda spendibile sul mercato del lavoro la formazione acquisita (M. Samek-R. Semenza). La certificazione delle competenze e accreditamento delle offerte di formazione che garantisca la qualità e la portabilità delle qualifiche, sono requisiti per la qualità e l'efficacia di tutti gli interventi formativi. La loro operatività richiede un coordinamento delle competenze e delle azioni fra diverse

istituzioni centrali e locali e con le parti sociali, tuttora carente (S. Comi, C. Lucifora).

## **6. Aumentare il rendimento dell'istruzione**

La seconda anomalia del nostro paese riguarda il basso rendimento dell'istruzione in termini di opportunità sia di lavoro sia di carriera retributiva. Le valutazioni sul punto presentano qualche divergenza fra i vari autori. Anche i giovani istruiti incontrano nel nostro paese difficoltà maggiori che altrove a trovare lavoro, specie lavoro qualificato confacente alle loro competenze e aspirazioni. Questo vale per i giovani usciti dalla scuola superiore e in parte per gli stessi laureati. Il maggior *gap* tra occupazione degli *under 30* nel nostro paese e media europea riguarda i laureati (è di 20 punti), mentre è di 5 punti per chi ha un titolo di studio medio basso (dati Eurostat commentati da A. Rosina ed E. Voltolina). Il “rendimento” della laurea peraltro non è così inferiore, come spesso si ritiene, a quello del diploma se viene valutato nel medio periodo come è necessario. Il contributo di Roberto Torrini indica che un confronto a 5 anni dal conseguimento del titolo non presenta uno svantaggio per i laureati, specie se si considerano le giovani donne.

Queste anomalie rinviano a diversi fattori e quindi richiedono correzioni su vari piani. Anzitutto servono interventi di riorientamento dei percorsi scolastici, che li avvicinino alle esigenze del mercato del lavoro e del sistema produttivo. Alla stessa stregua si tratta di riprogrammare gli indirizzi dell'istruzione. Il numero di certe lauree (giurisprudenza, lettere, architettura) è di gran lunga superiore agli sbocchi possibili nel mercato del lavoro. Un fenomeno analogo, ma rovesciato, si riscontra per la scuola superiore dove esiste una domanda di diplomati tecnici che la scuola secondaria non è sempre in grado di soddisfare specie nelle aree più dinamiche del paese.

In generale la promozione delle opportunità dei giovani richiede un contesto che fin dalla scuola e dall'università, poi nelle imprese e nelle professioni favorisca le capacità e il merito, superando le prassi ancora prevalenti di premiare anzianità

e relazioni. Condizioni di contesto competitivo con assetti regolatori adeguati possono stimolare le opportunità e lo spirito imprenditoriale dei giovani molto più di quanto possono fare incentivi *ad hoc* (P. Sestito).

La recente legge cosiddetta del controesodo, 238/2010 approvata con un accordo bipartisan, che prevede incentivi fiscali ai lavoratori *under 40* che rientrano in Italia dopo un periodo di almeno due anni di occupazione all'estero, è un segnale positivo in tale direzione, specie se promuove una strategia più ampia sia di ricognizione e di valorizzazione del talento italiano all'estero, sia di circolazione e di attrazione dei cervelli fra vari paesi che comprenda il sostegno a scambi stabili *double appointments* fra docenti universitari (M. Meloni).

La debolezza delle chance occupazionali dei giovani istruiti non sta solo nella scarsa qualità delle istituzioni educative e formative, ma anche nella nostra struttura produttiva, basata largamente su piccole imprese che non manifestano un adeguato fabbisogno di personale laureato, anche quando ne avrebbero bisogno, e in generale nella scarsa presenza di settori produttivi ad alta tecnologia (A. Megale, R. Torrini).

Per questo motivo è alta la proporzione dei lavoratori che svolgono mansioni ove le competenze richieste sono inferiori a quelle acquisite a scuola. Si innesca così un circolo vizioso fra scarse opportunità di lavoro qualificate, tecniche, intellettuali e dirigenziali, e bassi tassi di istruzione superiore (P. Sestito). Tale circolo vizioso si può superare, come si diceva, solo con misure coordinate dal lato dell'offerta formativa e della domanda di lavoro.

Un ruolo importante a questo proposito sono chiamate a svolgere le parti sociali operando su entrambi i versanti con gli strumenti loro propri: della formazione professionale, dell'apprendistato, dei servizi all'impiego, degli ammortizzatori sociali, della gestione delle flessibilità nelle imprese e nel mercato del lavoro, della previdenza complementare e in generale della concertazione sulle politiche dello sviluppo. L'importanza di un impegno convergente delle parti per affrontare l'emergenza giovani è largamente condivisa, come sottolineano i contributi di Giorgio Santini e di Agostino Megale, anche se non si è ancora

tradotto in iniziative diffuse. Una iniziativa rilevante in proposito è presentata nel contributo di Agostino Megale che dà conto del piano giovani previsto nel rinnovo del Ccnl dei bancari per l'assunzione di 30.000 giovani nel triennio incentivati con riduzione del costo del lavoro in cambio di formazione e stabilità del lavoro.

Questo circolo vizioso è particolarmente grave nel nostro Sud che ha accumulato in questi anni i più gravi ritardi dal lato della crescita e quindi della offerta di lavoro, a fronte di un aumento del livello medio di istruzione di giovani laureati. Il contributo di Francesco Delzio offre un quadro drammatico della situazione di vita e di lavoro dei giovani meridionali, dai pendolari di lungo raggio, che dividono lavoro e famiglia fra Nord e Sud, alla nuova emigrazione di cervelli al Nord, alla diffusione dei Neet: una situazione che rischia di favorire un sentimento di rassegnazione circa le condizioni del futuro proprio e della società in cui vivono. Per questo il contributo sottolinea la necessità di attivare subito, anzitutto al Sud, un piano straordinario per i giovani che comprenda un insieme di misure, quelle già ricordate, con in più l'abbattimento del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro a tempo indeterminato; e suggerisce di recuperare le risorse con un cambio di distribuzione di parte degli incentivi discrezionali erogati alle aziende. Si ricordi che un credito di imposta per nuove assunzioni al Sud è previsto dalle recenti misure per lo sviluppo ma non ancora rese operative.

## **7. Migliori servizi all'impiego**

Una strumentazione fondamentale per ridurre i rischi di sfasatura fra domanda e offerta di lavoro e per sostenere la ricerca di lavoro, in particolare da parte dei giovani, è rappresentata dai servizi all'impiego: a cominciare dai sistemi di orientamento e di *counseling* per i giovani e per le loro famiglie fino alle strutture pubbliche e private competenti per la intermediazione fra domanda e offerta di lavoro e per la formazione professionale.

I servizi all'impiego, in particolare quelli che orientano i giovani a trovare un posto di lavoro, sono generalmente considerati

come i migliori dal punto di vista della loro *cost-effectiveness*. La situazione italiana è particolarmente carente. Dopo il decentramento alle province dei servizi all'impiego essi sono quasi scomparsi dal dibattito, invisibili all'analisi economica, e carenti nell'azione di intermediazione nel mercato del lavoro (R. Torrini).

Il compito di indirizzo che devono svolgere è oggi più difficile che in passato per le incertezze e la variabilità dei sistemi produttivi e del lavoro, che rendono ardue le previsioni in materia. Per adeguare i servizi, specie quelli pubblici, a tali funzioni si richiedono, in Italia più che mai, interventi non tanto normativi quanto organizzativi: il rafforzamento di servizi dedicati appositamente ai giovani e, se del caso, distinti per i vari livelli di educazione. È significativo che i piani straordinari decisi da vari governi europei per sostenere l'occupazione giovanile nell'emergenza della crisi, non comprendono solo incentivi economici, ma anzitutto la messa a disposizione dei servizi per l'impiego di un numero consistente di operatori specializzati sulla questione giovanile.

A tal fine è importante affinare le analisi sui fabbisogni professionali espressi dalle aziende e sui posti di lavoro che si aprono alle nuove generazioni, come sta facendo recentemente l'Unione europea (in particolare con gli studi del Cedefop) e per altro verso migliorare i sistemi di diffusione delle informazioni sulle opportunità professionali dissociate ai diversi percorsi universitari, secondo le migliori pratiche europee (M. Barbini e F. De Novellis). La conoscenza sistematica e diffusa dei fabbisogni professionali è necessaria per cogliere sia la domanda di lavoro, attivata sperabilmente dalla ripresa, sia quella sostitutiva che verrà alimentata dal ricambio generazionale.

Il coordinamento fra tutti i soggetti pubblici e privati competenti per servizi al lavoro, istruzione e formazione è particolarmente necessario se si vogliono attuare programmi concentrati nelle fasce a rischio come gli *outreach programmes* sopra citati. Una buona pratica attivata in alcune regioni italiane (Lombardia, Trentino) consiste nell'orientare le Agenzie del lavoro a prendersi in carico lavoratori da ricollocare anche con la collaborazione delle parti sociali, prevedendo specifici incentivi in caso di esito positivo.

Un'altra indicazione proveniente dalle esperienze europee è di puntare su una strategia di *activation/mutual obligation* per massimizzare l'utilità dei servizi. Anche su questo punto il sistema italiano è carente, come ha più volte richiamato l'Unione europea: non tanto perché obblighi di attivazione in capo al lavoratore inattivo o disoccupato e agli uffici pubblici non siano normativamente previsti, ma per la mancanza delle condizioni necessarie a renderli effettivamente perseguibili. Un'esperienza positiva in tale ambito è viceversa consolidata nella provincia di Trento, che si è avvalsa delle sue competenze "rafforzate" in tema di politiche del lavoro.

Tali condizioni consistono anzitutto nel rafforzamento delle strutture organizzative, della capacità e delle motivazioni degli operatori. Ed è utile collegare parte delle loro retribuzioni agli obiettivi e ai risultati raggiunti, come si sta facendo in Francia. In secondo luogo è importante integrare effettivamente le varie competenze degli uffici per i vari interventi necessari: guida al lavoro, formazione, sostegno al reddito, sul modello ad esempio dell'*one stop shops* olandese sopra citato.

Nel nostro paese una tale integrazione richiede di superare ostacoli istituzionali maggiori che in altri paesi, in particolare per il diverso livello delle competenze coinvolte: servizi all'impiego a livello provinciale, formazione professionale largamente concentrata nelle regioni, sostegno al reddito centralizzati in sede nazionale nell'Inps. Anche per questo i tentativi di far funzionare effettivamente tale integrazione non hanno avuto molto seguito.

## **8. Sostegni al reddito**

Una terza condizione fondamentale per facilitare l'inserzione dei giovani al lavoro è di prevedere sistemi di sostegno ai redditi che siano accessibili ai giovani, come avviene in quasi tutti i paesi europei. Il nostro paese è molto indietro anche su questo terreno, perché i requisiti per avere diritto al sussidio di disoccupazione sono tali da escludere la maggior parte dei giovani disoccupati e inattivi, come testimoniano le stime di Banca

Italia. Solo istituendo un sistema universale di ammortizzatori sociali, da tempo auspicato e proposto da disegni di legge parlamentari, è possibile dare una base di sicurezza per i giovani che cercano lavoro e richiedere loro obblighi di attivazione (Dell’Aringa, Treu, 2009). A tal fine, si tratta di ridurre per i giovani i requisiti e i costi di accesso agli ammortizzatori secondo le esperienze europee (da ultimo il Belgio) e di accompagnare le tutele del reddito con misure specifiche di riqualificazione e per il completamento dei cicli di istruzione non conclusi (M. Colasanto, il quale richiama l’urgenza di istituire anche nel nostro paese, come in tutta Europa, un istituto assistenziale per le situazioni di povertà, quale il reddito di cittadinanza o simili, ora sperimentati solo in qualche realtà locale, *in primis* la provincia di Trento).

Per quanto riguarda gli incentivi economici alle imprese per favorire le assunzioni, vale anche in Italia l’insegnamento europeo che sconsiglia di utilizzare sussidi generalizzati, perché comporterebbero forti sprechi di risorse con risultati marginali. Gli incentivi vanno mirati alle categorie di giovani con difficoltà maggiori di inserimento nel mercato del lavoro, in particolare quelli a lungo rimasti in condizioni di disoccupazione o di Neet, o intrappolati in una serie di contratti precari senza sbocco.

Di particolare interesse anche per l’Italia sono le esperienze ricordate sopra di vari paesi (Uk, Francia) che riguardano giovani inattivi e disoccupati da un periodo variabile (6-10 mesi) per i quali si prevedono misure di sostegno al reddito, di formazione, di assistenza finalizzata alla ricerca di lavoro, combinate con offerte diverse di occasioni di lavoro, comprese assunzioni incentivate da parte dei datori di lavoro privati, inserimento in cooperative e aiuti per l’avvio di attività di lavoro in proprio.

Di recente hanno acquisito crescente importanza misure che favoriscano insieme l’indipendenza e l’intraprendenza dei giovani (A. Rosina-E. Voltolina). Esse riguardano in particolare quattro ambiti: il sostegno al reddito riqualificando le remunerazioni degli stage con un emolumento obbligatorio (in Francia 400€) e dei lavori precari con la introduzione anche in Italia di un salario minimo legale; gli ammortizzatori sociali, di cui si è

già detto; il sostegno all'autonomia abitativa dei giovani e infine incentivi per l'avvio di attività autonome e imprenditoriali. Questi ultimi devono avere contenuti specifici: a cominciare da una diversa politica del credito che valuti il merito delle iniziative, più delle dotazioni patrimoniali della famiglia del giovane, e da misure che accompagnino le iniziative imprenditoriali per i primi anni (3-5) sostenendone la crescita anche con una riduzione del carico fiscale e contributivo. All'esame nel nostro parlamento esistono ddl bipartisan che prevedono una simile riduzione per i primi 3 anni dall'avvio di attività. Il contributo di A. Rosina ed E. Voltolina ricorda iniziative in tal senso delle regioni Puglia e Toscana.

Il contributo di Massimo Livi Bacci, dopo aver indicato un percorso in dieci tappe, o un decalogo, per disfare della «sindrome del ritardo» le giovani generazioni, dà conto del già ricordato disegno di legge presentato in Senato (A.S. 2611, a firma Finocchiaro e altri) che appresta un complesso di misure, un piano nazionale per l'autonomia e la libertà delle nuove generazioni.

Il piano comprende anzitutto una dote personale di cittadinanza da intestare ad ogni nato che diventi disponibile per i giovani alla maggiore età, purché abbia assolto l'obbligo scolastico, per accelerare la loro transizione all'autonomia. Di recente l'ex governatore Draghi ha sottolineato l'importanza di una dotazione di capitale all'inizio della vita adulta per aiutare i giovani a determinare più liberamente il proprio futuro (*Giovani e crescita*, intervento al Seminario dell'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà, del 06 ottobre 2011). Altre misure del Piano vanno nelle direzioni sopra ricordate: detrazioni fiscali per giovani che affittano la prima casa, defiscalizzazione delle attività di lavoro autonomo, garanzie per l'accesso al credito, liberalizzazione delle professioni intellettuali, estensione degli ammortizzatori sociali e delle tutele a favore dei lavoratori parasubordinati.

L'insieme di queste politiche del lavoro dovrebbe prendere in specifica considerazione, figli di immigrati, che sommano a sé ambedue le condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro, quella di straniero e quella di giovane. Il percorso per la loro autonomia e integrazione è particolarmente complesso, deve

partire dai bambini e adolescenti, per contrastare i rischi di discriminazione a scuola e aiutarli a superare i problemi di identità personale e sociale, continuare nel passaggio al mondo del lavoro, con sostegni specifici all'inserimento nel lavoro regolare (P. De Nardis).

## **9. Superare il dualismo delle tutele**

Come si è detto sopra, un fattore che incide sul costo della manodopera e che può scoraggiare le assunzioni da parte delle imprese, soprattutto dei giovani, riguarda la normativa di protezione del posto di lavoro. Come correggere questa situazione è una questione largamente dibattuta e controversa.

Il contributo di Paolo Sestito ricorda come il dualismo delle tutele dei vari tipi di lavoro non possa essere contrastato né con il ripristino delle vecchie normative rigide di tutela né all'opposto con un'ulteriore accentuazione delle flessibilità al margine, ma piuttosto con un riordino degli assetti normativi che superi la rigida segmentazione fra iperprotetti e precari (solitamente) giovani, che nel contempo renda universali e più efficienti gli ammortizzatori sociali così da stimolare la partecipazione attiva di tutti nel mercato del lavoro.

In realtà, le cause della segmentazione del nostro mercato del lavoro sono complesse e non possono ridursi alla rigidità della legislazione protettiva, né in particolare all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Tanto è vero che le aziende sotto i 15 dipendenti, cui non si applica l'articolo 18, non hanno meno contratti a termine delle grandi, né rinunciano ai collaboratori (veri e falsi). Anche l'Ocse ritiene che ridurre questi elementi di rigidità sia utile, ma non sufficiente.

Così le risposte al problema sono più complesse di quelle che vanno sotto il nome di contratto unico.

Per questo in sede parlamentare sono state proposte, anche dal Pd, misure diversificate, a cominciare da quelle che servono a ridurre il divario di costi e di tutele fra lavoro a tempo indeterminato e lavori temporanei, come è il caso della maggior parte degli ordinamenti europei.

Secondo alcuni dovrebbero prevedersi disincentivi espliciti al ricorso a contratti a termine e una semplificazione dei tipi contrattuali esistenti che si sono moltiplicati oltre la necessità (R. Torrini, A. Megale). In una economia che funziona, tali misure di partecipazione dei costi sono decisive per ridurre il dualismo del mercato del lavoro e per ridurre la convenienza delle imprese a usare diverse figure di contratti atipici. Giorgio Santini indica, peraltro, l'utilità di istituti recenti come il lavoro accessorio e i cosiddetti buoni lavoro per far emergere dal sommerso tipi di lavoro che spesso coinvolgono i giovani e facilitarne l'ingresso nel mercato regolare.

Resta un divario di costi e di tutele per il caso di licenziamento, non solo fra contratti a termine, la cui terminazione non costa e contratti a tempo indeterminato, ma anche fra lavori tipici nelle grandi e nelle piccole imprese. In parte il divario si compensa con l'aumento di costi dei contratti temporanei sopra proposto. Per altro verso si può ridurre la rigidità delle regole sui licenziamenti diminuendo la durata dei processi la cui assurda durata pesa molto su entrambe le parti; e inoltre allungando il periodo di prova.

Un'altra proposta è di incentivare una soluzione transattiva delle cause sui licenziamenti, come si è fatto in Germania. Il datore dovrebbe proporre al licenziato una indennità economica; se il lavoratore accetta non c'è seguito giudiziario, altrimenti resta aperto il ricorso al giudice. Questa proposta può deflazionare il contenzioso senza intaccare l'articolo 18.

Le sorti dell'articolo 18 restano un punto critico anche delle proposte di contratto unico. Alcune di queste ne propongono solo un rinvio per 3 anni: ma per tale risultato basta già l'apprendistato. E dopo 3 anni il divario di tutele resterebbe come oggi. Peraltro i lavoratori intrappolati in una serie di contratti brevi (meno di 3 anni) rischierebbero di rimanere a lungo senza le tutele dell'articolo 18.

Altre versioni del contratto unico propongono di non applicare più l'articolo 18 per i licenziamenti dovuti a motivi economici. Su questo punto resta l'opposizione di tutti i sindacati, come hanno ribadito in risposta al controverso articolo 8 del decreto 138/2011 (legge 148/2011). Per tale motivo si è ritenuto

di non proporre interventi sul punto, che sarebbero socialmente molto conflittuali e invece si è proposto di procedere con le misure ricordate sopra, che possono in larga misura ridurre i dualismi del mercato del lavoro.

Una modifica, non lo smantellamento, delle regole sul licenziamento che le avvicinasero a quelle vigenti in Germania potrebbe essere meno osteggiata qualora esistesse anche in Italia una rete di protezione universale, di reddito e servizi, per tutti quelli che perdono il lavoro.

## **10. Giovani e pensioni**

Un aspetto particolare dell'occupazione giovanile finora poco esplorato riguarda il rapporto fra futuro lavorativo e futuro previdenziale dei giovani, di cui si occupano, i contributi di Giorgio Santini e Angelo Pandolfo. Se l'urgenza attuale è prolungare l'età lavorativa, in prospettiva si avverte l'esigenza di garantire ai giovani pensioni adeguate.

A tal fine sono importanti anzitutto le misure generali sopra richiamate dirette a migliorare la loro occupabilità e la regolarità delle posizioni contributive, compresa la parificazione contributiva di tutte le forme di lavoro, dipendente e autonome. Allo stesso fine vanno migliorate le regole della totalizzazione e della ricongiunzione dei contributi maturati in diverse posizioni di lavoro.

In una prospettiva di più lungo termine per sostenere le future pensioni, specie dei giovani con carriere deboli, è stato proposto (ddl Treu al Senato e Cazzola alla Camera) di introdurre una pensione di base di primo livello finanziata dalla fiscalità generale a cui aggiungere la pensione contributiva e quindi la previdenza complementare.

Quest'ultima è da promuovere ulteriormente con incentivi fiscali; ovvero con forme di iscrizione automatica ai fondi, con l'opzione *opting-out* quale prevista nell'ordinamento inglese. Per altro verso è importante creare, specie per i lavoratori discontinui, specifiche convenienze a tenere ferma la posizione di previdenza complementare anche nei periodi di non lavoro.

## 11. Misure specifiche e contesto

Le misure di promozione dell'occupazione giovanile, come si diceva all'inizio, devono essere specifiche e mirate, ma richiedono un contesto favorevole che orienti in tal senso tutte le politiche economiche ed educative del paese; e prima ancora che riconosca la priorità della questione giovanile per il nostro futuro e quindi dia spazio alle intelligenze e alle capacità dei giovani contrastando il rischio di una pericolosa frattura generazionale. È una priorità imposta per motivi di equità ma anche economica perché, come ricorda l'ex governatore Draghi, la bassa crescita dell'Italia negli ultimi anni è anche il riflesso delle scarse opportunità offerte alle giovani generazioni di contribuire allo sviluppo economico e sociale con la loro capacità innovativa, la loro conoscenza, il loro entusiasmo. Ridare un orizzonte di senso e di speranza alle giovani generazioni postula l'impegno non solo politico ma civile di tutti, un impegno non episodico né di breve periodo delle istituzioni, delle forze sociali e delle realtà associative attive nel nostro paese, che sappia rispondere alla emergenza giovanile e ridare opportunità concrete di impegno e di protagonismo diretto agli stessi giovani.

### ***Bibliografia***

- Alma laurea (2010), *Condizione occupazionale dei laureati*, Bologna.
- Cnel (2011), *Rapporto sul mercato del lavoro*, Roma.
- Dell'Aringa C., Treu T. (2009), *Le riforme che mancano*, Arel- il Mulino, Bologna.
- European Commission (2010), *Employment in Europe*, Bruxelles.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2011), *Helping Young Workers during the Crisis: Contributions by Social Partners and Public Authorities*, Dublin.
- Oecd (2004), *Employment Outlook*, Paris.
- Oecd (2010), *Off a Good Start? Jobs for Youth*, Paris.
- Oecd (2011), *Employment Outlook*, Paris.
- Scarpetta S., Sonnet A., Manfredi T. (2010), *Rising Youth Unemployment During the Crisis*, «Oecd papers», n. 106, Paris.

- Istat (2010), *L'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro*, «Statistiche in breve».
- Isfol (2010), *Rapporto Annuale sulla formazione continua*.
- Cedefop (2009), *Individual learning accounts*, European Union.
- Caritas/Migrantes (2010), *Immigrazione, Dossier statistico, XX Rapporto*, Idos, Roma.
- Livi Bacci M. (2008), *Avanti giovani alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Sartor N., Schizzerotto A., Trivellato A. (a cura di) (2011), *Generazioni diseguali. Le condizioni di vita dei giovani di oggi e di ieri: un confronto*, il Mulino, Bologna.
- Adapt, «Bollettino speciale» 22 giugno 2011 n° 33, *Emergenza giovani: le risposte delle aziende*.
- Barbieri P. (2010), *Mai adulti loro malgrado: giovani e lavoro in Italia*, «Italianieuropei», 4/2010.
- Ambrosi E., Rosina A. (2009), *Non è un paese per giovani. L'anomalia italiana: una generazione senza voce*, Marsilio, Venezia.
- AA.VV. (2010), *Gli stagisti italiani allo specchio. Sondaggio Isfol-Repubblica degli stagisti*, Roma.
- Madia M. (2011), *Precari. Storie di un'Italia che lavora*, Rubbettino.