

Politiche di attivazione delle nuove generazioni e incoraggiamento di scelte positive nel corso di vita

Alessandro Rosina

L'Italia è una delle economie avanzate con maggior squilibrio nel mercato del lavoro a svantaggio delle nuove generazioni. Quelle che servono non sono però politiche emergenziali per trovare un qualche lavoro ai giovani, ma una strategia per includere strutturalmente

le capacità e le competenze delle nuove generazioni nel processo di sviluppo del paese. Le migliori esperienze europee mostrano che, oltre a rafforzare il ruolo in difesa, la sfida per la crescita si vince creando spazi e opportunità per i giovani in attacco.

RPS

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, in larga parte del mondo sviluppato, il rapporto tra giovani e mondo del lavoro è diventato più problematico e il percorso di transizione alla vita adulta più complesso. Sotto la sollecitazione di grandi trasformazioni economiche e sociali che hanno caratterizzato lo sviluppo degli ultimi decenni – in particolare come risposta alla globalizzazione e alle sue implicazioni – tutti i paesi, in varia misura, hanno messo mano in modo rilevante a regole e meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro. Con l'obiettivo di rendere le economie nazionali più competitive si è cercato di rendere più flessibile il rapporto tra imprese e manodopera, aumentando le modalità di assunzione diversa dal tipico contratto di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato.

I nuovi rischi legati a tali trasformazioni – in combinazione con le difficoltà di risposta delle istituzioni nazionali e inaspriti dall'attuale crisi mondiale – hanno interessato tutta la popolazione rendendo però, soprattutto, più vulnerabili le nuove generazioni nelle fasi iniziali di impostazione e costruzione del proprio percorso professionale e di transizione alla vita adulta (Blossfeld e al., 2006). È diminuita, in particolare, la possibilità di un accesso solido al mercato occupazionale con l'emergere e l'espandersi di un'area grigia tra non lavoro e lavoro. Le riforme attuate, per funzionare, avrebbero dovuto, da un lato, fare in modo che l'area grigia guadagnasse margini sulla disoccupazione e

non crescere a discapito della buona occupazione, e, dall'altro, prevedere strumenti di difesa dai nuovi rischi per evitare lo scadimento della flessibilità in precarietà di vita. In assenza di ciò l'area grigia non solo non riesce a far rialzare in modo solido e sostanziale l'occupazione, ma può trascinare al ribasso la qualità delle offerte di lavoro, esponendo i nuovi entranti a maggiori margini di sfruttamento, in linea con la logica «usa e getta», riducendo le remunerazioni, facendo crescere le condizioni di sottoinquadramento e sottoccupazione (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009; Ambrosi e Rosina, 2009; Barbieri, 2011). Il rischio è quindi quello di trovarsi ad alternare contratti temporanei e periodi di disoccupazione, con poche possibilità di ottenere un contratto più solido e con l'accantonamento di contributi pensionistici modesti. La conseguenza è una condizione di intrappolamento e scoraggiamento, compromettendo, alla fine, non solo la condizione dei giovani ma anche quantità e qualità del loro contributo nel sistema produttivo (Rosina, 2013a).

In ciascun paese il grado di fallimento o meno delle politiche realizzate lo si può valutare in termini di ricadute sulle performance di crescita e competitività nel primo decennio del XXI secolo e sulla capacità di inclusione delle nuove generazioni. Tali due aspetti sono strettamente in connessione e vanno considerati come due indicatori della stessa dimensione latente. Non a caso la Commissione europea ha ribadito in varie occasioni che le sfide di questo secolo si vincono con la piena partecipazione dei giovani alla società e al mercato del lavoro, considerando il capitale umano delle nuove generazioni la risorsa più importante delle economie avanzate per uno sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, secondo gli obiettivi di «Europa 2020».

2. Quello che serve alle nuove generazioni

L'Italia, come ben noto e documentato, è tra i paesi entrati nel nuovo secolo con più deludenti ritmi di crescita e bassi livelli di occupazione giovanile. Il prodotto interno lordo è passato da una crescita media del 3,6% degli anni settanta al 2,4% degli anni ottanta, all'1,6% degli anni novanta, fino al modestissimo 1,1% negli anni pre-crisi del primo decennio di questo secolo (Dell'Aringa e Treu, 2012).

Il tasso di occupazione tra i 16 e i 24 anni si è posizionato sotto il livello di quasi tutti i paesi europei, con un divario di oltre 10 punti percentuali rispetto alla media Ue 27. Un divario che negli anni più

recenti è salito a quasi 15 punti percentuali (19,8% contro 33,6% nel 2011). Uno scarto che rimane ampio anche nella fase giovane adulta. Nella fascia 25-29 anni il tasso Ue 27 risulta pari a 72,1% contro il 58,8% italiano. L'Italia è, inoltre, una delle economie più avanzate con maggior squilibrio nel mercato del lavoro a svantaggio delle nuove generazioni. Uno squilibrio che la crisi ha accentuato, colpendo in modo più che proporzionale i più giovani. Se il tasso di disoccupazione generale italiano è in linea con la media europea (12,2 contro 11%, dato del 2012), quello giovanile è invece molto più elevato (35,3% contro il 22,8%, database Eurostat).

Un dato, tra gli altri, rappresenta maggiormente l'inefficacia delle passate politiche di attivazione dei giovani italiani: la quota di «Neet» (giovani *Not in Education, Employment or Training*) è arrivata al 22% nella fascia 15-29 (Istat, 2013). Si tratta di uno dei valori più alti in Europa (solo la Bulgaria è messa peggio di noi). Più si estende nel tempo la condizione di Neet e più difficile diventa poi rientrare con successo nel mercato del lavoro, a causa del deperimento del capitale umano, ma anche per le potenziali ricadute in termini di disaffezione, insicurezza e adattamento verso il basso. Il danno non è solo individuale ma diventa sociale per i costi per la collettività che la sua cronicizzazione produce in termini di risorsa lavoro sprecata e di disagi economici e psicologici a cui rispondere. «Il cronicizzarsi dell'esperienza di sconfitta trasmette informazioni negative sul sé, e minaccia le competenze autoascritte, le speranze future di rivalsa, fino a intaccare l'autostima. Tutte queste ricadute, a loro volta, non possono che minacciare le risorse motivazionali ed emozionali indispensabili per fronteggiare le contingenze critiche» (Micheli, 2011, p. 229).

Nel contempo si è ridotto drasticamente anche il peso quantitativo dei giovani sulla popolazione italiana. I 15-24enni erano pari a circa 9 milioni nel 1990 e sono scesi sotto i 6 milioni. La popolazione in età 65-74 anni, invece, contava poco più di 4,5 milioni nel 1990 è salita a oltre 6 milioni, sorpassando i 15-24enni. Dinamiche che hanno portato lo squilibrio demografico tra vecchie e nuove generazioni nel nostro paese a essere uno dei più accentuati del vecchio continente e al mondo (Livi Bacci, 2008; Balduzzi e Rosina, 2010).

Ci troviamo, quindi, con meno giovani rispetto al resto del mondo sviluppato, ma anche con una riduzione del loro ruolo attivo nella società e nel mondo del lavoro. Se fossimo un paese lungimirante avremmo dovuto potenziare strategicamente il loro contributo qualitativo, come risposta alla riduzione quantitativa, migliorando, da un lato, la forma-

RPS

Alessandro Rosina

zione e, dall'altro, le opportunità di valorizzazione dello loro specifiche capacità e competenze all'interno del sistema produttivo. E invece, ciò che negli altri paesi consente ai giovani di essere maggiormente attivi e valorizzati, manca o è fortemente carente in Italia.

È ampiamente riconosciuto, ad esempio, come la spesa sociale italiana sia comparativamente molto poco generosa rispetto alle nuove generazioni: «Il sistema di protezione sociale in Italia e Polonia tipicamente assegna una larga proporzione di spesa a protezione delle vecchie generazioni («*old-age*» e «*survivors benefits*») arrivano al 60% del totale); in Italia questo corrisponde al 16% del Pil, un livello significativamente più alto rispetto a quello medio europeo» (Eurostat, 2011, p. 3). L'incidenza delle voci che vanno maggiormente a favore dei giovani (disoccupazione, *housing* ed esclusione sociale) è pari allo 0,6% del Pil contro un valore Ue 27 pari al 2,2%.

Esiste inoltre evidenza empirica del fatto che dove si investe maggiormente in welfare a favore delle nuove generazioni, maggiore risulta anche la loro inclusione nei processi di sviluppo del paese. In particolare, risulta forte e positiva tra i paesi europei la relazione tra incidenza della spesa sociale destinata ai giovani e quota di under 30 finanziariamente autonomi (Rosina e Voltolina, 2011).

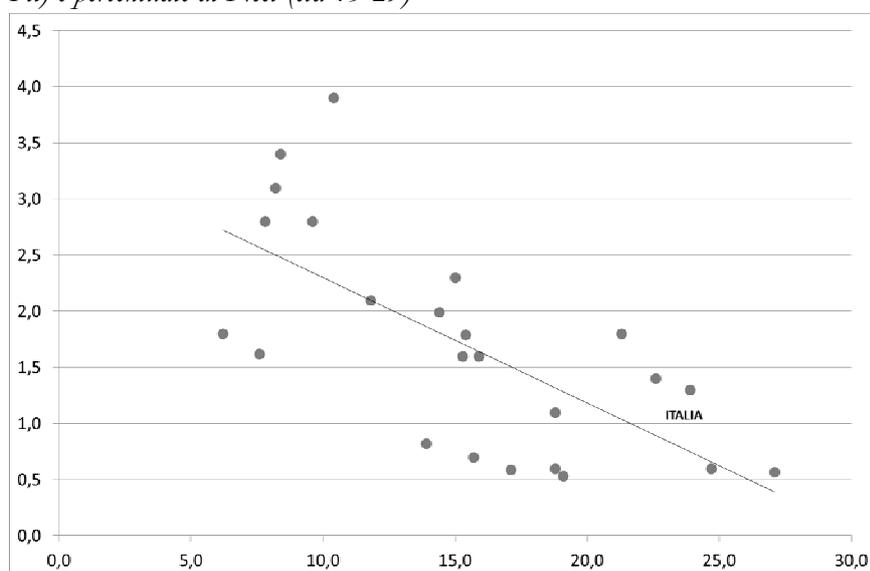
Persistentemente basso continua, particolare nello specifico, a essere l'investimento in «politiche attive per il lavoro», che risulta nel 2012 pari allo 0,3%, contro valori più che doppi negli altri grandi paesi europei (Eurostat, *Labour Market Policy database*). Le risorse destinate ai servizi per l'impiego vedono l'Italia nelle ultime posizioni (sotto di noi solo la Grecia).

Ma oltre all'azione di supporto e incentivo svolta da politiche sociali e adeguati strumenti di welfare attivo, quello che negli altri paesi favorisce le opportunità di occupazione delle nuove generazioni è anche una politica industriale coerente e lungimirante in grado di espandere i settori più dinamici e tecnologicamente avanzati. Cruciale, in particolare, è l'investimento in Ricerca e Sviluppo (R&S), uno degli indicatori principali della Strategia «Europa 2020». Per questa voce in Italia si spende un terzo in meno rispetto alla media Ue (1,2% contro 1,9% dell'Unione). L'innovazione è parte essenziale di quel circolo virtuoso che spinge al rialzo sviluppo economico, competitività e lavoro, mettendo a frutto soprattutto le competenze e le capacità dei giovani (Franzini e Raitano, 2005; Rosina, 2013b).

È interessante notare (figura 1) come nei paesi europei in cui si investe di più in R&S più bassa tenda anche a essere la proporzione di

Neet. Questo suggerisce come la condizione delle nuove generazioni tenda a essere positivamente legata alle opportunità di innovazione e sviluppo.

Figura 1 – Paesi dell'Unione europea per investimento in Ricerca e Sviluppo (su Pil) e percentuale di Neet (età 15-29)



Fonte: Database Eurostat. Dato R&S del 2010 e quota Neet del 2012.

Secondo il *Global Competitiveness Report 2012-2013* (World Economic Forum, 2013) l'Italia occupa un modesto 42esimo posto (uno dei più bassi in Europa, sotto ci sono solo Grecia e Portogallo). Il mercato del lavoro inefficiente, la scarsa innovazione e le complicazioni a fare impresa sono tra i motivi principali di tale deludente posizione.

A conferma di questo, un'indagine condotta da Gallup a inizio 2011 e pubblicata a maggio dello stesso anno, rileva come i giovani italiani siano quelli che maggiormente lamentano un eccesso di vincoli e complicazioni nel realizzare una propria idea imprenditoriale (22% contro una media europea del 13%).

Un ulteriore punto critico del sistema italiano rispetto agli altri paesi avanzati, lo si riscontra nel raccordo tra formazione e lavoro. L'Italia è uno dei paesi con più ridotta esperienza lavorativa durante il percorso di studi, mentre proprio dove tale integrazione in Europa è maggiore la quota di giovani disoccupati e scoraggiati risulta bassa (Dell'Aringa

e Treu, 2011). Sempre secondo la rilevazione Gallup citata (2011), noi siamo il paese con più bassa percentuale di giovani che considerano la «*vocational education and training*» un'opzione attrattiva: 50% contro oltre il 90% nei paesi con disoccupazione giovanile più bassa (Finlandia e Germania). Varie ricerche mostrano come nei contesti nei quali le scuole tecniche superiori sono maggiormente valorizzate e già durante l'istruzione secondaria i giovani sono incentivati a combinare e alternare periodi di studio e lavoro, risulti più veloce e stabile l'accesso all'occupazione. Un esempio molto citato in positivo è quello delle *Fachhochschulen* tedesche che potrebbero essere imitate, sviluppando all'interno della formazione terziaria italiana corsi di laurea triennale spiccatamente professionalizzanti e più direttamente mirati alle esigenze delle imprese (Capellari e Leonardi, 2011).

Alla debolezza dei percorsi tecnico-professionali si aggiunge anche lo scarso rendimento dei titoli di studio più elevati. Coerentemente con ciò, siamo uno dei paesi con maggior percentuale di giovani che non considerano la laurea utile per migliorare la propria condizione: questa visione negativa, nell'indagine Gallup (2011), oscilla in Europa tra un rispondente su tre in Italia e uno su dieci nei paesi scandinavi. Se, inoltre, l'attività di consulenza e orientamento durante il periodo formativo sulle scelte di ulteriore proseguimento degli studi e sulle opportunità di lavoro viene considerata efficace in molti paesi dell'Unione, riceve invece giudizio «scarso» nel nostro.

Dati che, sia sul versante oggettivo che soggettivo, forniscono il quadro di una condizione di basso investimento nelle misure considerate cruciali nelle economie più avanzate per consentire ai giovani di essere attivi e intraprendenti, generatori di sviluppo e ricchezza, anziché passivamente a carico delle famiglie o un costo sociale.

3. Quello che auspicano e chiedono i giovani italiani

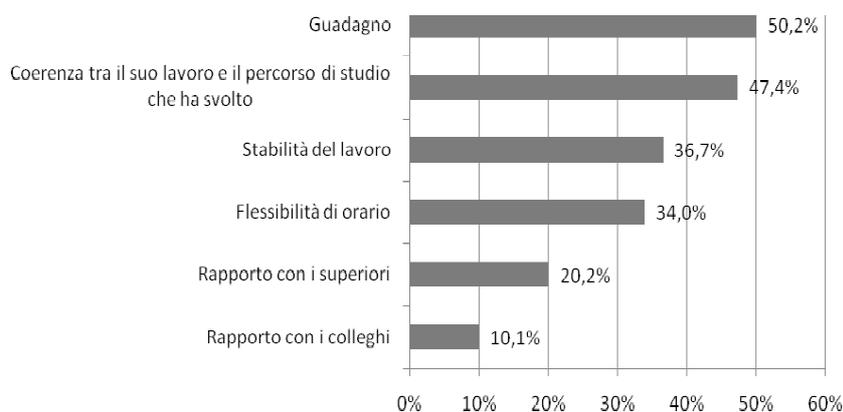
Nel discorso del 29 aprile per la fiducia alla Camera il premier Enrico Letta (2013) ha affermato che «non devono esistere generazioni perdute, perché solo i giovani possono ricostruire questo paese: le loro nuove esperienze e competenze ci raccontano un mondo che cambia, il loro mondo. Rinunciare a investire su di loro è un suicidio economico. Ed è la certezza di decrescita, la più infelice».

Parole più che condivisibili, ma dopo decenni di promesse vane e di politiche deludenti i giovani vogliono solo fatti. Troppo scottati dal-

l'inadempienza dei governi precedenti, aspettano azioni concrete. Non a caso, come confermano in modo coerente varie indagini (compresa quella Istat, *Aspetti della vita quotidiana. Anno 2012*), è aumentata molto la sfiducia non solo nella politica ma nella classe dirigente italiana in generale.

Ma qual è l'atteggiamento dei giovani stessi nei confronti del lavoro? Come affrontano le difficoltà che trovano nel costruire le proprie carriere e a ottenere una indipendenza economica? I risultati dell'indagine «Rapporto giovani» promossa dall'Istituto G. Toniolo, condotta nel 2012 su un campione di 9.000 rispondenti compresi tra i 18 e i 29 anni, mostrano come, nonostante le difficoltà, l'ambizione personale continui a essere elevata. Rimane forte la consapevolezza di valere molto più di quanto il mercato italiano offra e riconosca. Sempre di più, però, nel breve periodo reagiscono pragmaticamente, mettendo in campo tattiche adattive di fronteggiamento della crisi in attesa di tempi migliori. Il 90% degli intervistati continua a considerare, in prospettiva, il lavoro come il mezzo principale per arrivare ad autorealizzarsi (Istituto G. Toniolo, 2013). Ma nella contingenza attuale, pur di non rimanere inattivo, un giovane su due si adegua a un salario sensibilmente più basso rispetto a quello che considera adeguato e oltre il 45% si adatta a svolgere un'attività poco in linea con il proprio percorso di studi (figura 2).

Figura 2 – Percentuale di insoddisfatti per vari aspetti connessi all'attuale attività lavorativa. Giovani di età 18-29 anni occupati



Fonte: Istituto G. Toniolo, 2013 (www.rapportogiovani.it).

RPS

Alessandro Rosina

Dall'analisi dei dati della stessa indagine risulta come forte risultato anche la convinzione generazionale di essere una ricchezza per il paese (concorda con questa affermazione oltre il 95%). Non si considerano, quindi, un problema sociale o una categoria svantaggiata da proteggere, ma il meglio che questo paese può (ma non sa) esprimere. Riguardo alle azioni da intraprendere per migliorare specificamente la condizione delle nuove generazioni, la priorità viene data, come ci si poteva aspettare, all'occupazione (47,8%), segue a distanza un tema strettamente collegato, quello di un miglior raccordo tra istruzione e mercato del lavoro (18,3%). Al terzo posto si colloca la richiesta di maggiori investimenti in ricerca e sviluppo (12,4%) e subito dopo i sostegni all'imprenditoria giovanile (6,5%). Gli interventi di sostegno al reddito sono l'azione principale da intraprendere solo per il 5,6% degli intervistati (*ivi*).

Questo significa che i giovani italiani chiedono promozione e sostegno attivo più che protezione passiva. Vogliono essere messi nelle condizioni di fare e dare il meglio di sé con strumenti adeguati già presenti in gran parte degli altri paesi europei. Sono però anche sempre più convinti che lamentarsi serva a poco e che per migliorare la propria condizione, più che aspettare cambiamenti dall'alto, sia importante darsi maggiormente da fare in proprio, dando il meglio di sé nelle condizioni date. A pensarlo sono due giovani su tre (il 67,1%; *ivi*).

Dati, nel complesso, che dimostrano come molti ventenni e trentenni pur di non rimanere inattivi cerchino di adattarsi a quello che il mercato offre, accettando un temporaneo deterioramento della qualità attesa. Con il rischio però – se le condizioni di base non cambiano – che l'equilibrio si sposti verso il basso: con i giovani indotti strutturalmente a dar di meno in un paese in declino, anziché essere il sistema produttivo a riallinearsi al meglio che le nuove generazioni sono in grado di dare.

Che questo rischio sia concreto lo dimostra il fatto che siamo uno dei paesi non solo più lontani dai target su formazione, lavoro e innovazione posti dalla Strategia «Europa 2020», ma anche meno impegnati a raggiungerli pienamente (Istat, 2011).

4. Quali politiche?

Il primo obiettivo di Europa 2020 è portare al 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 60 anni. A tenere l'Italia lontana da tale target sono soprattutto le scarse opportunità di partecipazione al

mercato del lavoro di giovani e donne. Mentre, però, i tassi di occupazione femminile hanno evidenziato una evoluzione positiva nel decennio precedente la crisi, questo non è avvenuto per gli under 30. I freni maggiori all'espansione dei posti di lavoro hanno pesato sui più giovani, con la crisi che ha poi affondato ancor più il colpo su questa componente della popolazione.

I principali indicatori sul rapporto tra giovani e mercato del lavoro, presentano valori tra i peggiori in Europa, come evidenziato nei paragrafi precedenti. Non solo quelli riferiti alla parte più vulnerabile, ma anche quelli che riflettono la capacità di valorizzazione del capitale umano. Che si tratti, infatti, della percentuale di Neet o del tasso di occupazione dei laureati nella cruciale fascia 25-29, il quadro che si ottiene è diffusamente e pervasivamente problematico. Esiste un deficit strutturale di attenzione alle modalità di inclusione solida, attiva e qualificata delle nuove generazioni. Molto meno che in altri paesi si è riusciti a coniugare virtuosamente le specifiche 3 «C» delle nuove generazioni (specifiche caratteristiche, capacità e competenze) con il sistema produttivo italiano e la sua direzione di sviluppo.

Dopo aver a lungo assistito a una politica disattenta e inadempiente su questo versante, la crisi non può ora costituire un alibi per non fare o far poco cercando di mettere qualche pezza provvisoria sui buchi più vistosi. Quello che va fatto deve essere non solo coerente con quanto dall'esterno l'Europa ci chiede – per non rimanere un vagone di coda e contribuire a un processo di crescita comune – ma dovrebbe prevedere anche una spinta aggiuntiva proveniente dalla motivazione interna a mettere le (demograficamente ridotte) nuove generazioni nelle condizioni di esprimere al meglio il proprio potenziale, non solo nelle condizioni date ma anche in quelle da costruire strategicamente a tal fine.

Cosa ci chiede, allora l'Europa e cosa possiamo metterci di nostro per arricchire il paese con un apporto di qualità delle nuove generazioni? Il primo obiettivo di una squadra di calcio è quello di non prendere gol. Si deve quindi partire da un'adeguata strategia di difesa. Ciò significa operare preventivamente in modo da ridurre il rischio che i giovani diventino un costo sociale e ridurre l'impatto sociale della crisi.

In questa direzione va lo sforzo per ridurre l'abbandono prematuro degli studi. Per tornare all'analogia calcistica, per ottenere buone prestazioni quando si entrerà in campo è necessario arrivarci ben allenati e preparati, qualsiasi ruolo si vada a svolgere. Chi non utilizza bene gli anni della formazione si porta dietro una fragilità persistente in tutto il percorso professionale. Molti studi confermano quanto sia importante

RPS

Alessandro Rosina

e produttivo investire bene nelle età più giovani (Heckman, 2006). Nella raccomandazione del Consiglio europeo del giugno 2011 viene ribadita l'importanza non solo di politiche di prevenzione, intervento e compensazione, ma anche azioni di reinserimento nella formazione a contrasto del progressivo scivolamento verso condizioni di disoccupazione di lunga durata.

Ritenuto cruciale è poi il raccordo tra formazione e lavoro, tanto più efficace quanto più i sistemi di istruzione sono in grado di fornire competenze direttamente spendibili nel mercato occupazionale e coerenti con la sua evoluzione. A tal fine sono utili gli schemi che consentono di combinare la teoria con la pratica. Questo significa, finché si è studenti (già a partire dagli ultimi anni delle scuole secondarie), avere l'opportunità di fare esperienze lavorative attraverso tirocini formativi curriculari ed extracurriculari, e quando si entra nel mercato del lavoro avere occasioni di formazione *on the job*. Come già sottolineato, l'Italia è carente su questi punti, essendo uno dei paesi con più bassa percentuale di studenti che alla fine del proprio percorso di studi si è confrontato con esperienze concrete di lavoro. Inoltre l'apprendistato stenta a imporsi come modalità privilegiata di accesso al mondo del lavoro, per eccesso di vincoli e complessità burocratica, se si adotta la prospettiva delle imprese, perché troppo spesso viene utilizzato per ridurre il costo di lavoro ma senza prevedere effettiva formazione, se ci si mette nell'ottica del giovane assunto.

Tutte queste sono misure in «difesa», pensate come azioni che consentano ai giovani di non diventare disoccupati e di adattarsi al meglio a quanto il mercato offre. Se però si vuole davvero crescere non basta proteggersi dai rischi, è necessario anche potenziare il reparto d'attacco. Vale a dire cogliere al meglio le opportunità dei grandi cambiamenti in corso, aiutando le nuove generazioni a diventare protagoniste attive dei processi di sviluppo.

In quest'ottica, le politiche, più che accontentarsi di trovare un posto ai giovani, dovrebbero essere più sistemicamente e strutturalmente finalizzate a migliorare il rapporto tra nuove generazioni e mercato del lavoro. La Commissione europea (2011) dà molta enfasi sia all'importanza di creazione di lavoro di qualità che alla necessità di fornire un efficace supporto allo sviluppo delle imprese giovani, come ribadito anche nell'iniziativa «Opportunità per i giovani». Ciò significa azioni di breve, medio e lungo termine che aumentino la possibilità che le specifiche abilità delle nuove generazioni contribuiscano alla crescita del paese (Ocse, 2013), sia rendendo le attuali aziende più produttive e

competitive, che creando nuove imprese in grado di innovare ed espandere il mercato (Carrieri, 2013).

Come sottolinea lucidamente, tra gli altri, Gianfranco Viesti (2012, p. 5): «Servono nuove imprese diverse da quelle che ci sono già, che incorporino e traducano in attività di mercato le numerose conoscenze disponibili nelle università e nella ricerca; ancor più, che traducano in attività di mercato le tantissime competenze e creatività disponibili in un mondo giovanile ad alta qualificazione».

5. Decreto lavoro: rafforzare la difesa in attesa di partire all'attacco?

Le misure più concrete messe in campo dal Governo Letta a favore dell'occupazione giovanile sono contenute nel «Decreto lavoro» (d.l. 76/2013) approvato definitivamente dalla Camera il 7 agosto 2013. Il punto più importante è un incentivo per i datori di lavoro che assumono, entro giugno 2015, con un contratto a tempo indeterminato una persona con i seguenti requisiti: a) abbia età tra i 18 e i 29 anni, b) si trovi in condizione di svantaggio perché b1) senza impiego da almeno 6 mesi, o b2) privo di diploma di scuola media superiore o professionale. Si tratta di uno sgravio contributivo che può arrivare non oltre i 650 euro per un periodo di 18 mesi. Le risorse messe a disposizione per questo incentivo sono pari a 500 milioni per le regioni del Sud e a circa 300 milioni per le tutte le altre.

Lo stesso incentivo, per un periodo di 12 mesi, vale anche per un contratto già in essere che viene «stabilizzato» passando a tempo indeterminato. È previsto anche un contributo pari al 50% del sussidio mensile residuo per chi assume a tempo indeterminato lavoratori che beneficiano dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego).

In modo più limitato, il decreto contiene anche varie azioni di «aggiustamento» della Riforma Fornero e di potenziamento del «Decreto sviluppo» d.l. 83/2012 (in tema soprattutto di apprendistato, tempistiche degli intervalli tra un contratto a termine e l'altro, agevolazioni fiscali per l'investimento in imprese innovative).

Particolare attenzione viene dedicata all'autoimprenditorialità nelle regioni meridionali. Per i Neet del Sud sono inoltre previsti finanziamenti specifici per borse di tirocinio. Sull'alternanza studio-lavoro, dal lato studenti, si prevede un finanziamento a sostegno di esperienze di tirocinio sia per gli istituti superiori che per gli universitari.

L'azione principale del «Decreto lavoro» – oltre alla manutenzione

dell'esistente e lo stimolo all'autoimpiego nel Mezzogiorno – si risolve, in definitiva, in incentivi nel breve periodo ad assumere e a stabilizzare under 30 appartenenti alle categorie sociali più svantaggiate. Rispetto a quanto ci chiede l'Europa, c'è quindi soprattutto un allineamento sulla linea difensiva, mentre ancora manca un'azione energica sulla parte d'attacco. Misure utili ed efficaci se l'obiettivo è quello di contenere l'impatto sociale della recessione, ma meno in grado di incidere sugli ostacoli di fondo già presenti prima della crisi.

In positivo c'è il principio di favorire la stabilizzazione. Inoltre, con risorse limitate è giusto mirare gli interventi dove si può ridurre di più il costo sociale. Ma un governo che considera le nuove generazioni una delle risorse principali per far tornare il paese a crescere, non può limitarsi a interventi temporanei volti a rendere meno doloroso l'effetto della crisi. Siamo lontani dalla terapia d'urto di cui ci sarebbe bisogno e da molti osservatori auspicata. Ma servirebbe forse anche un cambiamento di rotta, una diversa impostazione per superare i limiti delle politiche passate, la cui inefficacia è dimostrata dai modesti risultati sin qui ottenuti.

Una prima considerazione riguarda l'idea che i giovani siano da gestire come una emergenza e a cui dare risposte in modo paternalistico. Quelle viste negli ultimi decenni, nella loro larga inefficacia, sono state misure varate senza una vera riflessione su come rendere positivo il rapporto tra valorizzazione delle nuove generazioni e crescita del paese, in modo che si sostengano a vicenda in un circolo virtuoso che porti entrambe al rialzo. Se non si rompe la spirale negativa che trascina condizione dei giovani e sviluppo verso il basso qualsiasi azione riuscirà, nel migliore dei casi, solo ad alleviare temporaneamente il dolore del paziente ma non a guarirlo. Questo significa che non sono solo i giovani a doversi adattare (spesso al ribasso) a quanto offre il mercato – come hanno invitato in vari modi a fare ministri dei governi precedenti – ma è anche il sistema produttivo che deve fare un salto di qualità.

Una seconda considerazione attiene alle risorse. Un limite delle politiche passate è anche quello di essere state realizzate «ai margini», senza una visione chiara degli obiettivi da ottenere e delle misure necessarie per conseguirli, mettendo in campo tutte le risorse richieste a tali fini. L'azione verso l'attivazione delle nuove generazioni è stata condizionata alle disponibilità limitate che si riusciva a ritagliare al netto delle altre voci di spesa, con conseguenti obiettivi al ribasso, mai davvero incisivi. L'aiuto dall'Europa per contrastare la disoccupazione giova-

nile è importante, in senso sia simbolico che sostanziale, ma non risolutivo per una vera svolta. Serve anche la capacità, il coraggio, la determinazione, di riorganizzare la spesa pubblica, spostando risorse dalle politiche passive a quelle attive. Solo passando da una visione statica e rassegnata al declino che porta semplicemente a tagliare (spesso in modo lineare) ad una visione dinamica, che valuta come redistribuire in modo da generare maggior crescita e benessere, si può rimettere in moto il paese. E questo non è possibile farlo solo riducendo sprechi e inefficienze, senza intaccare anche stratificate difese corporative, privilegi acquisiti in passato, posizioni di rendita (Rosina e al., 2013).

Un'ultima considerazione va dedicata al target delle politiche. Sarebbe auspicabile una visione integrata delle politiche non tanto riferite all'età ma agli snodi tra scelte formative, accesso al mondo del lavoro ed entrata nella vita adulta. La maggior quota di Neet in Italia rispetto agli altri paesi, da un lato è dovuta alle nostre maggiori carenze nel raccordo tra formazione e lavoro, d'altro lato è anche intrecciata con la spiccata dipendenza passiva dei giovani italiani dalla famiglia di origine che, in assenza di politiche di welfare, diventa l'unico ammortizzatore sociale.

Il tema dell'occupazione deve quindi inserirsi in un sistema più ampio di misure che comprendano, in modo integrato e coerente, non solo l'orientamento formativo, l'integrazione scuola/lavoro (preoccupazione evidente nel d.l. 76/2013), ma anche la conquista dell'autonomia, il mantenimento di una condizione attiva, la realizzazione di scelte di vita che impegnano positivamente verso il proprio futuro (Rosina, Micheli e Mazzucco, 2007). Politiche, quindi, non solo «attivanti» ma anche «abilitanti». Strumenti che favoriscono autonomia e intraprendenza rendono i giovani più dinamici e responsabilizzati nel migliorare la propria condizione nel mercato del lavoro, riducono le disuguaglianze di partenza e rendono meno vulnerabili verso il rischio di intrappolamento in percorsi di pura precarietà o disoccupazione di lunga durata (Cordella e Masi, 2012).

Una risposta coerente con tutti e tre questi punti, anche se non di per sé definitiva, la si ottiene prendendo seriamente, senza se e senza ma, la sfida della realizzazione della Garanzia giovani¹. L'obiettivo di fondo di tale proposta, fortemente sponsorizzata dall'Europa, è fare in

¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

modo che nessun giovane sia più abbandonato a se stesso o all'aiuto passivo della famiglia. Si tratta di una misura che impegna a garantire, entro quattro mesi dal termine degli studi o dalla perdita di un impiego, una buona offerta di lavoro, oppure un contratto di apprendistato, un tirocinio di qualità, o almeno un corso di formazione professionale. Questa proposta, come da molti è stato osservato, può funzionare e riattivare in modo strutturale la partecipazione delle nuove generazioni nel mercato del lavoro solo se diventa un'occasione per ripensare il ruolo dei centri per l'impiego in coerenza con quanto già avvenuto nelle migliori esperienze europee. La funzione che deve arrivare a svolgere deve essere quella di valutare le esigenze formative, di potenziare le competenze, di fornire orientamento, di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di sorvegliare l'effettiva realizzazione delle azioni previste. Devono diventare l'asse centrale di politiche attive in grado di rendere i periodi di inoccupazione: a) meno gravosi, prevedendo un adeguato e condizionato sostegno al reddito; b) meno passivi, cogliendo l'opportunità per un aggiornamento e una riqualificazione; c) meno lunghi, attraverso strumenti che incentivino e favoriscano la ricollocazione. Non come sale d'attesa ferroviarie in cui si ammazza più o meno utilmente il tempo aspettando la coincidenza successiva, vanno intesi piuttosto come i «pit stop» della formula uno: ci si ferma per immettere nuovo carburante, ma si coglie anche l'occasione per cambiare le gomme e adattarle ai cambiamenti del tempo, oltre che per ricalibrare gli strumenti dell'auto da corsa, così da poter tornare in pista più veloci di prima.

Se davvero la Garanzia giovani incentiverà tale trasformazione, a guadagnarne non sarà solo chi è giovane ma anche i più anziani. La stessa valorizzazione delle competenze in età matura non può, infatti, avere successo se si abbandonano i lavoratori a se stessi, forzandoli solo ad andare in pensione più tardi. I servizi per l'impiego possono avere un ruolo cruciale per aiutare le persone – in qualsiasi momento del loro percorso di vita e lavorativo – ad aggiornarsi, a riallineare professione e scelte familiari, a valutare la possibilità di cambiare impiego o a provare a svolgere un'attività in proprio.

Dopo anni di politiche che hanno peggiorato la condizione delle nuove generazioni nel mercato, con ricadute negative che si sono poi estese anche al resto dei lavoratori, si potrebbe così cogliere l'occasione di invertire la rotta e iniziare una nuova stagione che, a partire dal miglioramento dell'accesso dei giovani, metta in campo misure in prospettiva a beneficio di tutte le fasi della vita.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosi E. e Rosina A., 2009, *Non è un paese per giovani. Gli alibi di un paese immobile*, Marsilio, Venezia.
- Balduzzi P. e Rosina A., 2010, I giovani italiani nel quadro europeo. La sfida del «degiornamento», «Ricercazione», vol. 2, n. 2, pp. 201-213.
- Barbieri P., 2011, *Italy: no country for young men (and women)*, in Buchholz S. e Hofaecker D. (a cura di), *The Flexibilization of European Labor Markets: The Development of Social Inequalities in an Era of Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 108-146.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- Blossfeld H.-P., Klijzing E., Mills M. e Kurz K. (a cura di), 2006, *Globalization, uncertainty and youth in society*, Routledge, Londra.
- Capellari L. e Leonardi M., 2011, *A favore di un sistema di vocational tertiary education in Italia*, in Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel, il Mulino, Bologna.
- Carrieri M., 2013, *Il lavoro: un'agenda incompiuta*, «Italianieuropei», n. 7/8.
- Commissione europea, 2011, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, Iniziativa «Opportunità per i giovani», Bruxelles, 20 dicembre, COM(2011) 933.
- Cordella G. e Masi S.E. (a cura di), 2012, *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?*, Carocci, Roma.
- Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), 2011, *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Arel, il Mulino, Bologna.
- Dell'Aringa C. e Treu T. (a cura di), 2012, *Il decennio perduto*, Arel, Roma.
- Eurostat, 2011, *Population and social conditions*, «Statistics in focus», n.17.
- Eurostat, 2013, *Labour Market Policy Database*, aggiornamento al 1° ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/database.
- Franzini M. e Raitano M., 2005, *Istruzione, crescita e mobilità sociale: quali politiche per il capitale umano?*, in Giannini S. e Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, il Mulino, Bologna.
- Heckman J.J., 2006, *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, «Science», vol. 312, n. 5782, pp. 1900-02.
- Istat, 2011, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2010*, Roma, disponibile al sito internet: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf.
- Istat, 2013, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, disponibile all'indirizzo internet: <http://noi-italia.istat.it/fileadmin/NoiItalia2013.pdf>.
- Istituto G. Toniolo, 2013, *Indagine sulla condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2013*, il Mulino, Bologna.

- Letta E., 2013, *Discorso del Presidente del Consiglio dei ministri*, 29 aprile, disponibile all'indirizzo internet: http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=70916.
- Livi Bacci M., 2008, *Avanti giovani, alla riscossa*, il Mulino, Bologna.
- Micheli G.A., 2011, *L'Italia salvata o persa dai giovani?*, «Queste istituzioni», n. 160-161, pp. 224-260.
- Ocse, 2013, *Editorial. Addressing the social dimension of the crisis through adequate income support and effective activation policies*, in Ocse, *Employment Outlook 2013*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/els/emp/EmploymentOutlook-Edito.pdf>.
- Rosina A., 2013a, *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Laterza, Roma-Bari.
- Rosina A., 2013b, *L'istruzione come fattore di mobilità sociale e di equilibrio generazionale*, in Capano G., Meloni M. (a cura di), *Il costo dell'ignoranza. L'università italiana e la sfida dell'Europa 2020*, il Mulino, Bologna.
- Rosina A., Albertini M., Bazzanella A., Cordella G., Giubileo F., Raitano M. e Voltolina E., 2013, *I giovani sono risorse, non categorie da proteggere*, «Linkiesta», 29 giugno.
- Rosina A., Micheli G.A. e Mazzucco S., 2007, *Le difficoltà dei giovani all'uscita dalla casa dei genitori. Un'analisi del rischio*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 95-112.
- Rosina A. e Voltolina E., 2011, *Politiche a favore dell'indipendenza intraprendente delle nuove generazioni*, in The Gallup Organization, 2011, *Youth on the move. Analytical report*, Flash Eurobarometers, n. 319b, maggio, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_319b_en.pdf.
- Viesti G., 2012, *Una nuova politica industriale per l'Italia*, in «ItalianiEuropei», n. 1, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.italianieuropei.it/it/component/k2/item/2450-una-nuova-politica-industriale-per-l-italia.html>.
- World Economic Forum, 2013, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, disponibile all'indirizzo internet: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.