

Nuove frontiere della precarietà del lavoro
Stage, tirocini e lavoro degli studenti universitari
a cura di Rossana Cillo

I giovani, lavoratori vulnerabili nel contesto europeo

Tania Toffanin
(Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Abstract Young people have been the most affected by the social and economic crisis arisen in 2008 and the extension of austerity measures in many European countries. The crisis has certainly reduced the amount of available jobs. Nevertheless, it has also offered an alibi to many employers to reduce the labour costs by offering to young workers unpaid jobs as an alternative to full-time unemployment. Especially in the last decade 'youth vulnerability' has become a key concern, thus European governments have provided contrasting answers. Labour market deregulation coexists with the promotion of the 'employability' with the result of increasing work precarity and unemployment amongst young people. In this paper, the critical analysis of the social vulnerability will be followed by the enquire on its causes and effects amongst young people.

Sommario 1 Inquadramento del problema. – 2 I limiti delle analisi sui giovani. – 3 I contorni della vulnerabilità giovanile. – 3.1 I deficit della struttura economica. – 3.2 Lo scardinamento del diritto del lavoro. – 3.3 La difficile transizione scuola-lavoro – 3.4 Cambiamenti dell'economia familiare – 4 Le politiche di contrasto alla vulnerabilità giovanile. – 4.1 Premessa. – 4.2 I nodi irrisolti. – 4.3 Flessibilizzazione del lavoro senza occupazione.

Keywords Social vulnerability. Youth unemployment. Economic crisis. Labour market deregulation.

1 Inquadramento del problema

La crescita economica conosciuta in Europa nel secondo dopoguerra ha prodotto occupazione, espansione dello stato sociale, aumentato le aspettative di vita e garantito una certa continuità reddituale, seppur con marcate divisioni di classe, razziali e di genere, all'interno della popolazione. Con le crisi petrolifere degli anni Settanta, si arresta la fase di maggior espansione dello stato sociale. Dagli anni Duemila, con la costituzione dell'Eurozona, specialmente nei Paesi dell'Europa mediterranea iniziano ad emergere questioni di natura strutturale che affliggono lo spazio economico e sociale. In Italia, s'impenna la disoccupazione, in particolar modo quella giovanile, aumenta il ricorso agli ammortizzatori sociali a causa della vasta ristrutturazione industriale che segue al venir meno della politica monetaria basata sui cambi flessibili e, da parte governativa, si attuano politiche, formalmente indirizzate al recupero del deficit di bilancio

Società e trasformazioni sociali 5

DOI 10.14277/6969-147-8/STS-5-3 | Submission 2016-08-21 | Acceptance 2016-10-04
ISBN [ebook] 978-88-6969-147-8 | ISBN [print] 978-88-6969-160-7 | © 2017

pubblico ma sostanzialmente orientate a scardinare l'impianto dello stato socio-assistenziale e quello del diritto del lavoro.

Dal Duemila, in tutta Europa è aumentato in quasi tutti i Paesi europei il livello di scolarizzazione, con particolare riferimento all'educazione terziaria (Eurostat 2015). Tuttavia, questo aumento si è combinato con l'avvio di un periodo di profonde trasformazioni culminato nella crisi economica iniziata nel 2008. Dal 2008 a fine 2015 il tasso di occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni è sceso dal 37,3% al 33% nell'Europa a 28 membri. Complessivamente i tassi di occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni sono diminuiti ovunque (in media di circa cinque punti percentuali).¹ A inizio 2016, oltre 4,5mln di giovani sono disoccupati. Il tasso di disoccupazione giovanile di lunga durata è anch'esso a soglie critiche: è minimo in Svezia (6,3%) e Finlandia (7,8%) e massimo in Grecia (56,1%) e Italia (55,7%). Ancora più preoccupante è il numero dei NEET (*Youth Neither in Employment nor in Education and Training*):² sono oltre 7mln, tra i 15 e i 24 anni.³

I dati, specialmente dopo l'inizio della crisi del 2008, evidenziano crescenti difficoltà tra la popolazione giovanile. Tuttavia, significative sono le differenze all'interno del quadro europeo, determinate non solo, come spesso si ascrive, al fenomeno dell'*overeducation* ma alla presenza di molteplici variabili che si intersecano, con il risultato di complicare l'analisi delle dinamiche in atto. In tale direzione, per meglio spiegare cause ed effetti di tali dinamiche e per proporre, poi, politiche adeguate servirebbero delle analisi capaci di guardare contestualmente sia alla domanda sia all'offerta di lavoro. Così spesso non avviene, anche in ragione di una miopia selettiva che dirige a osservare il sistema occupazionale con le lenti dell'ideologia liberale, che attribuiscono la mancata occupazione degli individui all'assenza di iniziativa personale o da scarsa flessibilità. Ancora poco si guarda, invece, alle carenze sia della domanda di lavoro sia della regolazione dell'incontro tra imprese e lavoratori e della transizione scuola-lavoro, con l'effetto di occultare il quadro analitico nella sua complessità e implementare politiche necessariamente inefficaci. Ma, come vedremo, lo spazio delle politiche pubbliche è stato progressivamente eroso, con degli effetti particolarmente esacerbati in riferimento a variabili anagrafiche (under-25 e over 55), di genere e razziali. Tagli alla spesa pubblica destinata alla formazione e alla promozione dell'occupazione, crisi e ristrutturazioni d'impresa stanno, di fatto, producendo esclusione sociale e rischio di povertà che gravano particolarmente, pur con vistose differenziazioni tra Paesi europei, sui giovani.

1 Cfr. Dati Eurostat su tassi di occupazione, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (2016-06-27).

2 I giovani che non sono occupati e non sono inseriti in percorsi di istruzione o formazione.

3 Si veda la scheda curata dalla European Commission, DG Employment, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036> (2016-06-27).

2 I limiti delle analisi sui giovani

I giovani sono spesso studiati con riferimento ai processi di scolarizzazione, inclusione o esclusione dai processi formativi e dal sistema occupazionale. Si fa riferimento, in definitiva, a quei processi che segnano la transizione dall'adolescenza all'età adulta e che rendono questa fase, alla pari di tutte le fasi di transizione, poco lineare. L'emancipazione dalla famiglia di origine e la strutturazione di percorsi di vita autonomi dipendono da molteplici variabili interdipendenti che, tuttavia, sono spesso osservate separatamente, con l'effetto di produrre analisi che non facilitano né la comprensione piena delle dinamiche in atto né l'elaborazione di politiche pubbliche efficaci.

In relazione alle politiche pubbliche, va osservato, poi, che esse non sempre risolvono i problemi contingenti e strutturali della cittadinanza; anzi, spesso ne sono la causa. Con la crisi del 2008 e l'imposizione delle misure di austerità, le risposte ai conti in rosso degli Stati si sono sovente tradotte con la riduzione dei servizi e dei trasferimenti a enti locali, famiglie e individui, con la deregolamentazione del mercato del lavoro e il sostegno (spesso indiscriminato) alle imprese.⁴ Scelte, queste, che in realtà pesano in misura maggiore su quella parte della popolazione che non si è ancora stabilizzata e che ancora dipende da vincoli familiari. Le ricadute negative dell'azione governativa sono state osservate tra i giovani inglesi analizzati da Bukodi e Goldthorpe (2011): i due studiosi documentano la condizione della popolazione maschile nata nel 1958, particolarmente segnata dalla svolta neoliberista decisa dal Governo guidato da Margaret Thatcher. L'analisi della storia occupazionale di questa coorte, come emerge dall'indagine, pone in luce le notevoli ripercussioni subite dai giovani, a causa delle scelte governative dell'epoca: difficile accesso alla stabilità occupazionale, lente progressioni di carriera e trattamenti retributivi contenuti. Le politiche thatcheriane hanno costituito il fulcro della prima ondata neoliberista. Si tratta delle stesse politiche che in nome del rinnovato interesse alla promozione dell'individuo hanno danneggiato profondamente il tessuto sociale, negando agli stessi individui la possibilità di emanciparsi dal destino di classe, e sconfessando, quindi, quello che proprio l'impianto neoliberista dichiarava di promuovere.⁵

La collocazione spaziale, temporale e politica dell'universo giovanile è quindi un percorso obbligato per comprendere appieno le molteplici

4 Il riferimento è al caso italiano. Si veda la ricostruzione delle sanzioni inflitte all'Italia dalla UE per l'utilizzo di sgravi fiscali e contributivi a favore delle imprese, <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2016/06/10/news/le-multe-della-ue-ci-costano-410-mila-euro-al-giorno-1.271728> (2016-06-27).

5 Si veda il testo dell'intervista rilasciata da Margaret Thatcher alla rivista femminile inglese *Woman's Own* nel 1987, <http://www.margaretthatcher.org/document/106689> (2016-06-27).

dinamiche in atto, a maggior ragione dopo lo scoppio della crisi del 2008. La crisi economica, infatti, non ha prodotto gli stessi effetti nei diversi Paesi europei. Come vedremo, essa ha accentuato tendenze già in atto all'interno dei singoli Paesi, esacerbando – come nel caso dei Paesi dell'Europa mediterranea (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) – problemi del tutto strutturali. Tuttavia, quando si approda all'analisi delle politiche per i giovani la questione si fa complicata, per la presenza di molteplici paradossi. In questa direzione, come evidenziano Te Riele e Gorur (2015), si enfatizzano approcci olistici alla 'questione giovanile' ma poi le agenzie e i dipartimenti che si occupano di temi interrelati spesso non hanno la possibilità di confrontarsi. Secondariamente, accademici, politici e professionisti pur riconoscendo la complessità della questione e la necessità di offrire risposte articolate, poi, nella loro attività ripiegano su soluzioni contingenti e disarticolate dal quadro generale. Infine, nonostante da più parti si accentui la necessità di ascoltare direttamente le voci dei giovani, per meglio definire il quadro analitico e implementare poi le azioni politiche, nella realtà fattuale questo succede in termini del tutto discontinui e marginali.

Tuttavia, il limite forse maggiore delle analisi sui giovani è riconducibile alla quasi esclusiva attenzione riservata alle dinamiche di accesso al sistema occupazionale. Vantaggi e svantaggi accumulati nelle fasi precedenti all'accesso al lavoro sono ancora poco osservati e messi in relazione con la condizione occupazionale. Qui, evidentemente, si misurano tutti i limiti di un modello di cittadinanza che include gli occupati e tiene ai margini inoccupati, disoccupati e inattivi. In continuità con i processi di inclusione (ed esclusione) selettiva iniziati già con la rivoluzione industriale. In termini più prossimi, possiamo evidenziare che l'ossessiva attenzione all'occupabilità permea la pratica discorsiva dei politici sin dagli anni Novanta, quando, a seguito della svolta neoliberista maturata nel decennio precedente iniziano a stabilizzarsi processi di esclusione formativa e lavorativa, tra i giovani in particolare.⁶

Per contro delle imprese si sa ben poco. Si enfatizza la problematicità del fenomeno dell'*overeducation*, analizzando la condizione dei laureati ma senza operare una compiuta indagine delle imprese. Cosa offrono le imprese ai giovani? Si sono davvero attrezzate le imprese per far fronte ai cambiamenti imposti dalla tecnologia e dai processi di divisione internazionale del lavoro? Come si esercita nell'era dell'accelerazione capitalistica

6 A livello europeo, è con la strategia europea per l'occupazione (SEO), lanciata nel 1997, che si evidenzia la necessità di introdurre delle linee guida per le politiche occupazionali. Essa è basata su quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità di imprese e lavoratori e pari opportunità. Dal 2005 è divenuta parte della strategia di Lisbona e incorporata poi nella strategia Europa 2020. Si consulti la documentazione reperibile in: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> (2016-06-27).

attuale la funzione imprenditoriale? E come si declina in termini sostanziali la funzione sociale d'impresa?

Analogamente, dei giovani, delle loro competenze (sempre meno formalizzate anche per effetto della tecnologia) e delle loro aspirazioni si sa molto poco. Negli anni si è così prodotto un paradosso epistemologico: i giovani che costituiscono 'i soggetti di studio' in relazione alla 'questione giovanile', pur potendo fornire nei dettagli i particolari dei propri percorsi biografici, sono limitatamente intervistati. Quando avviene lo si fa senza utilizzare un approccio olistico, con l'effetto di circoscrivere il campo analitico e, conseguentemente, ridurre le possibilità di contribuire a definire delle risposte in termini di implementazione di politiche pubbliche.

3 I contorni della vulnerabilità giovanile

Con riferimento alla sfera sociale, il termine 'vulnerabilità' è entrato nel lessico comune da almeno una quindicina d'anni. Prima, il termine è stato prevalentemente utilizzato per descrivere l'esposizione al rischio di alcune popolazioni o parti di esse in relazione al cambiamento climatico globale (Blaikie et al. 1994, Bohle et al. 1994). Solo a partire dalla fine anni Novanta, il termine 'vulnerabilità' è stato utilizzato per indicare fenomeni sociali. In un articolo della *World Bank* del 2001, Alwang, Siegel e Jorgensen definiscono la «gestione del rischio sociale» (*Social Risk Management*) come un insieme di molteplici strategie formali e informali indirizzate a ridurre il disagio prodotto dalla perdita di benessere.

Da allora in avanti, la vulnerabilità sociale è stata sempre più equiparata alla povertà. In questi termini, la vulnerabilità sociale, esattamente come la povertà, è descritta come una condizione che si può diffondere nella società esattamente come si diffondono le calamità naturali a danno dell'ecosistema. Questa concettualizzazione di 'vulnerabilità sociale' presenta enormi limiti poiché si riferisce agli effetti prodotti dalla carenza di risorse tra la popolazione ma non permette in alcun modo di circoscrivere e analizzare le cause di tali effetti. La vulnerabilità sociale è così associata alla perdita di benessere individuale o familiare e non, come capita sovente, ad una condizione prodotta da precise politiche che piuttosto di aumentare il benessere producono disagio ed esclusione sociale tra la popolazione.

Anche il concetto di 'esclusione sociale' presenta delle criticità. Castel (1995, 14) rimarca che l'esclusione sociale è «una definizione puramente negativa che indica la mancanza senza dire in cosa consiste e da dove proviene [...] la sociologia dell'esclusione procede come l'antica teologia negativa che si è sfinita a dire quello che Dio non era [...] parlare di esclusione conduce ad autonomizzare delle situazioni estreme che non hanno significato se non sono inserite in un processo». Seguendo lo stesso approccio critico, ecco allora che anche il concetto di 'vulnerabilità sociale'

viene ad assumere un'altra valenza. La vulnerabilità sociale non è una condizione naturale: essa, piuttosto, è prodotta dall'iniqua ripartizione delle risorse e delle opportunità. Per tale ragione, per giungere ad una sintesi occorre riformulare l'analisi e indagarne le cause. Quali sono, quindi, le ragioni, le cause dell'esclusione sociale e della vulnerabilità tra i giovani?

Per procedere nell'analisi occorre fare qualche passo indietro. Va evidenziato, infatti, che dopo la fase di espansione dei sistemi di protezione sociale, corrispondente ai 'trenta gloriosi', è iniziato un periodo di progressiva ma incessante erosione dei diritti su scala globale. Al punto che la vulnerabilità sociale, concepita in termini processuali, si è sempre più palesata come l'esito di un preciso progetto ideologico e delle scelte politiche che lo hanno accompagnato. Come evidenzia Harvey (2007), l'era neoliberista, consolidatasi nella seconda metà degli anni Settanta, più che valorizzare la libertà individuale, ha promosso la riduzione dei diritti sociali in nome del «consumismo differenziato» e del «libertarismo individuale» (55). Sebbene questa dinamica si sia accompagnata in tutti i Paesi europei all'aumento dei livelli di scolarizzazione, essa ha prodotto delle difficoltà sempre più marcate in relazione alle prospettive occupazionali e all'emancipazione di molti giovani dalla famiglia di origine e al compimento delle proprie aspettative di realizzazione personale. Con i rischi individuati da molti studiosi, tra i quali Richard Sennett (2001), che si traducono nell'assenza di prospettive, poiché «l'egemonia del tempo determinato» non promuove la progettazione del proprio futuro e nemmeno l'investimento su carriere sempre più instabili e poco remunerative. Nel capitalismo moderno, evidenzia Sennett (2001, 148), l'incessante procedere della storia non è associato ad una narrazione condivisa delle difficoltà. Ma mancano anche quei riferimenti, un tempo forniti dall'appartenenza di classe, indirizzati a condividere destini, percorsi di vita e di lotta per l'acquisizione e l'estensione dei diritti sociali. La sperimentazione di tali assenze sta pregiudicando l'impegno per il raggiungimento di obiettivi condivisi sebbene esso sia oggi più necessario di prima per evitare che nell'accelerazione capitalistica attuale si perda interamente il diritto alla contrattazione collettiva, per procedere verso la completa individualizzazione contrattuale. Con i rischi ben evidenziati da Romagnoli in questa nuova fase:

Insomma, la flessibilità è un prodotto della modernizzazione - la seconda o la terza, non so bene: ne ho perso il conto - che riporta paradossalmente il diritto del lavoro alla sua preistoria, ossia ai primordi del capitalismo manifatturiero durante la lunghissima fase di uscita dall'età pre-industriale che vide decomporsi l'identità del mestiere artigiano in una varietà di sotto-tipi non inferiore a quella originata dalla frantumazione del prototipo social-tipico del lavoro egemone dell'età industriale. Non può passare inosservato che - per estensione e profondità - il

cambiamento di scenario annunciato e in parte già realizzato assomiglia a quello che la storiografia riconnette all'avvento del capitalismo industriale. Di diverso c'è la direzione della svolta. Se in passato l'obiettivo era la riduzione ad unità, oggi è la diversificazione. Infatti, nell'arco di un secolo o giù di lì, il sistema produttivo ha radicalizzato coercizioni di segno contrario. Mentre quella che si dispiegò in vigenza delle codificazioni dell'800 era uniformante, la coercizione che si abbatte con la violenza distruttiva di un asteroide piovuto dallo spazio sul *corpus* normativo del contratto di lavoro a misura del quale si era formato un intero settore dell'ordinamento è deflagrante. (2013, 156)

Paolo Sylos Labini in un articolo sulla disoccupazione apparso nel 1987 sottolineava la gravità della disoccupazione giovanile: «I giovani che non riescono a trovare un lavoro relativamente stabile e suscettibile di miglioramento vivono in modo precario ed il vuoto che ciò provoca può essere anche più grave del vuoto nello stomaco» (1987, 249). Nello stesso articolo Sylos Labini rimarcava che la disoccupazione è fenomeno dinamico, storicamente determinato. Pertanto, l'analisi delle trasformazioni economiche e sociali rappresenta un passo essenziale per comprendere appieno tale fenomeno, specie con riferimento ai giovani. Purtroppo, la mancanza di studi interdisciplinari sul tema non aiuta. L'analisi dei dati disponibili contribuisce a definire almeno il quadro delle dinamiche in atto.

Che la disoccupazione giovanile sia un fenomeno contingente è contraddetto dall'esame dei dati Eurostat, riferiti agli ultimi trent'anni (tab. 1). Come è possibile osservare in Europa (EU-28) non solo si presenta un quadro decisamente eterogeneo tra i diversi Paesi ma emergono vistose differenze anche tra Paesi che per comodità analitica sono collocati in posizioni di continuità geo-politica. Per intenderci, si tratta dei seguenti blocchi: Europa continentale occidentale (Francia, Germania, Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi e Belgio); Europa continentale orientale (Ungheria, Repubblica Ceca, Latvia, Lituania, Bulgaria, Estonia, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia e Croazia); penisola scandinava (Danimarca, Finlandia e Svezia); Europa mediterranea (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna); Europa insulare settentrionale (Regno Unito e Irlanda) ed Europa insulare meridionale (Malta e Cipro). Tra questi, specie dal 2010, solo il blocco mediterraneo, mostra gli aumenti più omogenei tra Paesi ed elevati nel suo insieme se comparati ai tassi degli altri blocchi.

Nuove frontiere della precarietà del lavoro, 45-70

Tabella 1. Tassi di disoccupazione tra la popolazione giovanile 15-24 anni, 1985-2015

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Unione Europea (28)	-	-	-	-	18,7	21,0	20,4
Unione Europea (15)	-	-	21,2	16,1	16,6	20,3	20,3
Belgio	23,5	14,5	21,5	15,2	21,5	22,4	22,1
Germania	9,8	4,6	8,5	8,5	15,5	9,8	7,2
Lussemburgo	6,5	3,6	7,2	6,4	13,7	14,2	17,3
Paesi Bassi	17,6	11,1	12,1	5,3	8,2	8,7	11,3
Austria	-	-	5,9	6,3	11,0	9,5	10,6
Francia	25,7	19,8	27,1	20,6	20,3	22,5	24,7
Regno Unito	18,2	10,4	15,5	12,0	12,7	19,9	14,6
Irlanda	25,0	19,7	19,0	6,5	8,6	27,6	20,9
Bulgaria	-	-	-	33,3	22,3	21,9	21,6
Repubblica Ceca	-	-	-	17,0	19,2	18,3	12,6
Estonia	-	-	-	21,1	15,1	32,9	13,1
Latvia	-	-	-	21,3	15,1	36,2	16,3
Lituania	-	-	-	28,6	15,8	35,7	16,3
Ungheria	-	-	-	12,3	19,4	26,4	17,3
Polonia	-	-	-	35,7	36,9	23,7	20,8
Romania	-	-	-	17,8	20,2	22,1	21,7
Slovenia	-	-	-	16,4	15,9	14,7	16,3
Slovacchia	-	-	-	36,9	30,1	33,6	26,5
Croazia	-	-	-	-	32,3	32,4	43,0
Danimarca	11,5	11,5	9,9	6,7	8,6	14	10,8
Finlandia	-	-	41,2	28,4	20,1	21,4	22,4
Svezia	-	-	19,6	9,5	22,8	24,8	20,4
Grecia	24,2	23,3	27,9	29,2	25,8	33,0	49,8
Spagna	-	31,8	41,9	25,3	19,6	41,5	48,3
Italia	32,1	28,9	33,5	31,5	24,1	27,9	40,3
Portogallo	-	10,4	16,0	8,2	16,2	22,8	32,0
Cipro	-	-	-	10,2	13,9	16,6	32,8
Malta	-	-	-	11,8	16,1	13,2	11,8

Fonte: Eurostat, LFS

A livello europeo i fattori che spiegano l'aumento della vulnerabilità sociale tra i giovani sono plurimi.

3.1 I deficit della struttura economica

Specialmente in Italia e Spagna, la crescita di piccole e piccolissime imprese negli anni del secondo dopoguerra se ha contribuito ad aumentare l'occupazione femminile e giovanile - specialmente nelle aree rurali del Paese e nei settori del comparto moda (tessile, abbigliamento e calzaturiero) - nel lungo periodo ha spogliato le stesse imprese delle risorse necessarie a investire sulla formazione dei lavoratori e sull'innovazione. La frammentazione della base produttiva dovuta alla formazione di costellazioni di microimprese ha allentato il conflitto industriale, contribuendo a contenere i salari e l'allargamento dei diritti. Non deve stupire, quindi, se al netto della crisi economica intervenuta nel 2008 a livello globale, i sistemi manifatturieri di questi Paesi abbiano perso occupati e visto calare gli indicatori della produzione industriale.⁷ La frammentazione del tessuto industriale è stata resa possibile dall'elevata scomponibilità del processo produttivo che nel tempo ha alimentato continue ristrutturazioni fino al massiccio ricorso da parte delle imprese alla delocalizzazione di molte fasi di produzione nei Paesi a minor costo del lavoro e a ridotti diritti sindacali, sociali e previdenziali. Piccola dimensione d'impresa e ridotti investimenti all'interno delle imprese non hanno favorito quelle innovazioni di processo e di prodotto necessarie a far posizionare le stesse imprese su segmenti strategici della catena globale del valore. L'impatto della crisi non poteva che esacerbare le difficoltà già presenti in questi sistemi produttivi. Non è andata meglio nei Paesi caratterizzati da una solida tradizione manifatturiera e da altrettanto solide politiche industriali, come la Francia (ben lo illustrano Cohen, Buigues 2014). Tuttavia, se tra i Paesi dell'Unione Europea, a trarne vantaggio nel breve periodo sono state le imprese dei nuovi Paesi membri, in un futuro prossimo, in assenza di investimenti rilevanti in innovazione e ricerca, l'incessante trasferimento di parte della produzione a minor valore aggiunto in Paesi a basso costo del lavoro e con limitati diritti sociali rischia di produrre l'impoverimento del tessuto industriale in tutta Europa. Contestualmente a tali dinamiche, la scarsa valorizzazione delle competenze estranee al saper fare da parte delle imprese e il crescente interesse dei giovani verso il lavoro digitale hanno, di fatto, contribuito a bloccare il turnover all'interno settore manifatturiero. Tuttavia, il settore terziario non può costituire l'alternativa alla crisi del sistema manifatturiero poiché si regge per buona parte su quest'ultimo. Inoltre, le posizioni esistenti, basti pensare al turismo e ai servizi alla persona, sono tra le meno remunerate e qualificate (cf. Carré et al. 2010, 211-68) mentre l'impatto della tecnologia sta ridisegnando mansioni e salari in diverse aree della distribuzione (Hägele 2012).

7 Cf. le statistiche Eurostat su occupazione e produzione industriale, 1980-2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> e <http://ec.europa.eu/eurostat/web/short-term-business-statistics/data/database> (2016-06-27).

3.2 Lo scardinamento del diritto del lavoro

I giovani che entrano nel sistema occupazionale oggi hanno livelli di scolarizzazione superiori a quelli delle passate generazioni. Essi hanno anche aspettative di stabilizzazione reddituale e di carriera proporzionate all'investimento operato nella propria formazione. Tuttavia, specialmente dalla seconda metà degli anni Novanta, essi sono costretti a sperimentare ridotte possibilità di stabilità occupazionale e reddituale. Gli interventi operati da alcuni governi europei nell'ambito della regolazione del rapporto di lavoro hanno giocato un ruolo cruciale in questo processo. In Europa, lo scardinamento del diritto del lavoro è iniziato con particolare enfasi nella seconda metà degli anni Novanta. In Italia, esso ha preso avvio con l'introduzione della l. n. 196 del 1997, alla quale è seguita la l. n. 30 del 2003, infine i diversi provvedimenti governativi varati tra la fine del 2014 e il 2015 ('Jobs Act'), in Germania, con le riforme Hartz promosse tra il 2002 e il 2005⁸ e in Spagna, le riforme del mercato del lavoro del 1994, del 1997 e del 2012.⁹ Inoltre sono aumentati i contratti altamente flessibili: in Polonia (*junk contracts*), in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi (*zero-hour contracts*).¹⁰ A dispetto degli intenti dichiarati dai legislatori nazionali, l'estensione di tali contratti ha prodotto un'elevata discontinuità contrattuale e reddituale, con poche prospettive di stabilizzazione, con l'effetto di accentuare l'insicurezza e l'esposizione al rischio di esclusione sociale e povertà, specialmente tra i giovani.

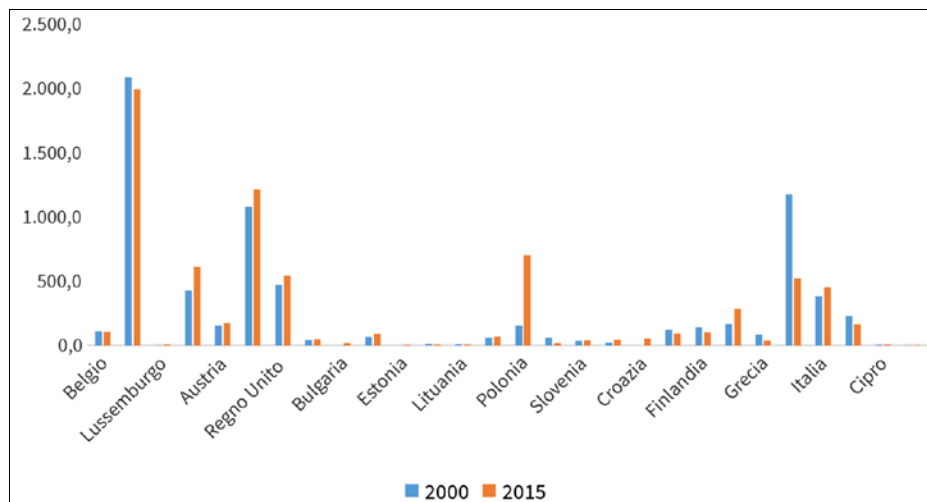
I dati riportati nel grafico 1 evidenziano che proprio nei Paesi interessati all'introduzione e alla successiva estensione di contratti che garantiscono la massima flessibilizzazione nell'uso della forza-lavoro alle imprese ma basse protezioni ai lavoratori è aumentato il ricorso a contratti temporanei, a detrimento di quelli a tempo indeterminato.

8 Cf. il materiale sui mini-jobs: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/new-legislation-promotes-minor-jobs> (2016-06-27).

9 Cf. i materiali di ricerca e rapporti disponibili su: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-law-and-regulation/the-1997-labour-reform-in-spain-the-april-agreements> e <http://www.oecd.org/els/emp/SpainLabourMarketReform-Report.pdf> (2016-06-27).

10 Cf. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. URL <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions/protests-mount-over-polish-junk-job-contracts>; <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/zero-hours-contracts>; <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/netherlands/netherlands-flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements> (2016-06-27).

Grafico 1. Occupazione temporanea tra la popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, 2000 e 2015



Fonte: Eurostat, LFS

A provare che non si tratta di una flessibilità scelta: le risposte degli under-25 al questionario Eurostat che testimoniano l'assenza di altre posizioni occupazionali e, quindi, la necessità di lavorare a tempo determinato. Gli stessi dati mostrano che il lavoro temporaneo dei giovani under-25 dipende strettamente dalle condizioni imposte dalla domanda di lavoro: l'iscrizione a percorsi formativi (e quindi l'indisponibilità a un lavoro a tempo pieno, indeterminato), la propensione dei giovani a scegliere contratti temporanei e l'utilizzo di tali contratti come periodo di prova risultano, infatti, occupare posizioni marginali tra gli intervistati.¹¹ A confermare che la discontinuità dell'impiego non solo non rappresenta una tappa del percorso verso la stabilizzazione occupazionale, come spesso sostenuto dagli apologeti dell'estrema flessibilizzazione del lavoro, ma addirittura alimenta l'ingresso nella disoccupazione di lunga durata. Lo testimoniano i dati Eurostat riportati nella tabella 2.

¹¹ Cf. Eurostat, Employment and Unemployment (LFS) database, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database> (2016-06-27).

Nuove frontiere della precarietà del lavoro, 45-70

Tabella 2. Disoccupazione di lunga durata (oltre 12 mesi) tra i giovani 15-24 anni

	2000	2005	2010	2015
Belgio	32,1	27,2	30,1	35,7
Germania	23,5	31,8	26,8	22,5
Lussemburgo	-	-	25,7	-
Paesi Bassi	-	17,7	11,6	18,7
Austria	14,3	13,4	17,0	15,8
Francia	21,1	23,9	29,9	28,8
Regno Unito	14,3	12,6	23,6	21,9
Irlanda	19,6	22,1	42,0	38,5
Bulgaria	52,1	48,8	40,7	51,1
Repubblica Ceca	38,2	38,3	31,7	30,3
Estonia	-	34,7	37,1	15,5
Lettonia	41,4	22,2	33,1	27,1
Lituania	44,1	-	30,3	-
Ungheria	37,2	34,9	38,9	26,6
Polonia	35,2	44,7	20,5	29,2
Romania	39,4	49,7	32,6	37,2
Slovenia	46,9	37,0	33,8	35,8
Slovacchia	43,7	60,3	54,7	54,6
Croazia	-	43,0	49,5	47,0
Danimarca	-	-	6,4	8,0
Finlandia	5,6	7,0	7,5	7,8
Svezia	-	-	7,3	6,3
Grecia	51,5	45,1	35,4	56,1
Spagna	30,1	13,4	29,2	35,0
Italia	58,2	45,3	44,5	55,7
Portogallo	21,1	31,5	30,2	30,9
Cipro	16,0	11,9	16,9	24,5
Malta	-	37,4	29,2	29,6

Fonte: Eurostat, LFS

Questi dati sconfessano le spiegazioni con le quali l'ideologia neoliberista ha giustificato la continua erosione del diritto del lavoro e dei diritti sociali, specialmente a svantaggio della popolazione giovanile.¹² Il caso italiano è emblematico. In Italia, dalla seconda metà degli anni Novanta si è avviata una perdurante flessibilizzazione del rapporto di lavoro che ha avuto come effetto la sostituzione di posizioni di lavoro a tempo pieno e indeterminato con posizioni discontinue (Barbieri, Scherer 2009; Berton, Richiardi, Sacchi 2009). Con l'aggravante che la permanenza in posizioni occupazionali temporanee è spesso talmente ridotta da pregiudicare anche l'accesso ai requisiti minimi per l'ottenimento dell'indennità di disoccupazione (Eurofound 2013). I dati Eurostat presentano situazioni differenziate all'interno del quadro europeo ma con tassi tendenzialmente crescenti, specialmente in riferimento all'EU-15. Si tratta dell'esito di scelte politiche ben precise: se all'interno dell'Unione Europea si sono progressivamente stabilite ampie garanzie per la circolazione di beni e capitali, meno protezioni sono state accordate ai lavoratori che contribuiscono a produrre tali beni e capitali. In questi termini, attribuire l'intera (e generica) responsabilità ai processi collegati alla globalizzazione è del tutto fuorviante. La regolazione del lavoro e la definizione dei sistemi di protezione dell'impiego sono ancora appannaggio dei governi nazionali: si tratta di ambiti che proprio dagli anni Duemila, contestualmente all'adozione dell'euro (e alla conseguente impossibilità da parte dei governi degli Stati europei di giocare sulle politiche di svalutazione monetaria) e con maggior enfasi dopo la crisi economica iniziata nel 2008, sono stati sottoposti ad una profonda trasformazione. In quasi tutta Europa sono stati ridefiniti gli schemi di accesso ai trattamenti di disoccupazione mentre la necessità di offrire una copertura ai periodi di non lavoro ha prodotto l'aumento delle misure passive, seppur limitato da crescenti vincoli, a scapito di quelle attive.¹³ Tuttavia, sono proprio le politiche attive a mostrare un impatto positivo nelle fasi recessive (Card, Kluve, Weber 2015).

12 Con particolare enfasi dalla seconda metà degli anni Duemila, l'ideologia neoliberista ha preso ripetutamente di mira proprio i giovani, attraverso la costruzione della rappresentazione dei giovani 'oziosi', 'poco propensi a fare fatica per costruire il proprio futuro'. Tale costruzione è stata sovente attivata dai leader politici europei che di fronte all'aggravarsi della crisi economica hanno rimarcato la correlazione positiva tra la 'passività' dei giovani e l'aumento della disoccupazione tra gli stessi. Alcuni esempi tratti dalla stampa europea: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-22/fornero-corregge-mastrapasqua-pensione-150300.shtml?uid=AbToPevG>; <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/10448134/Young-poor-have-low-aspirations-says-David-Cameron.html>; http://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-chomeurs-sont-ils-des-assistes_1441889.html (2016-06-27).

13 Cf. Eurostat, «Public expenditure on labour market policy (LMP) interventions», <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database> (2016-06-27).

3.3 La difficile transizione scuola-lavoro

Se è universalmente riconosciuto che all'aumento del livello di conoscenze e competenze corrispondono ricadute positive in termini di sviluppo sociale e crescita economica, è ancora limitato, invece, l'investimento da parte dei governi nel sistema educativo e formativo. I dati Eurostat sull'abbandono scolastico evidenziano che dal 2000 è in corso un'elevata riduzione del tasso degli abbandoni, specialmente nell'area mediterranea e tra i nuovi membri dell'ex blocco sovietico.¹⁴ Tuttavia, è andato stabilizzandosi o addirittura riducendosi l'investimento dei governi nell'istruzione pubblica e nella formazione professionale, come testimoniano i dati Eurostat.¹⁵ L'analisi dei dati pone in luce che i livelli di spesa più contenuti si riferiscono ai Paesi maggiormente interessati alla diffusione della disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET. Per contro, proprio questi Paesi dovrebbero concentrare maggiori risorse nell'istruzione e nella formazione professionale. La crisi economica ha esacerbato l'aumento dei NEET (tab. 3), con una prevalenza della componente femminile su quella maschile (Eurofound 2016). Studi dell'OECD (2015) evidenziano che i NEET sono giovani scoraggiati e marginalizzati, spesso costretti all'inerzia a causa di svantaggi multipli (bassa scolarità associata a disagio familiare, problemi di salute, povertà e altre forme di esclusione sociale). Spesso si tratta di giovani che non sono nemmeno registrati ai servizi per l'impiego, quindi difficilmente attivabili sul versante educativo, formativo o lavorativo (Eurofound 2016). Si tratta di una parte della popolazione particolarmente esposta agli effetti dei processi di scardinamento dello stato sociale che in diversi Paesi si sono tradotti con l'abbandono dei piani di lotta all'esclusione sociale, danneggiando pesantemente il diritto allo studio e ostruendo l'accesso ai servizi sociali e sanitari.

14 Cf. Eurostat, «Early leavers from education and training». Il tasso indicato si riferisce alla percentuale della popolazione tra 18 e 24 anni in possesso della scuola del titolo di scuola secondaria che non è inserita in percorsi educativi o formativi nelle quattro settimane precedenti all'indagine, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc410> (2016-06-27).

15 Cf. Eurostat, «Total educational expenditure by education level, programme orientation and type of source», http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fine01&lang=en (2016-06-27).

Tabella 3. NEET, popolazione compresa tra 15 e 24 anni

	2000	2005	2010	2015
Belgio	17,7	13,0	10,9	12,2
Germania	7,7	10,9	8,3	6,2
Lussemburgo	5,0	5,5	5,1	6,2
Paesi Bassi	3,8	5,3	4,3	4,7
Austria	7,9	8,6	7,4	7,5
Francia	10,2	11,2	12,7	11,9
Regno Unito	10,9	8,4	13,6	11,1
Irlanda	-	10,9	19,2	14,3
Bulgaria	-	25,1	21,0	19,3
Repubblica Ceca	-	13,3	8,8	7,5
Estonia	14,7	10,6	14,0	10,8
Lettonia	-	10,6	17,8	10,5
Lituania	17,0	8,8	13,2	9,2
Ungheria	15,4	12,9	12,6	11,6
Polonia	-	13,9	10,8	11,0
Romania	20,2	16,8	16,6	18,1
Slovenia	-	8,9	7,1	9,5
Slovacchia	-	15,8	14,1	13,7
Croazia	-	16,7	15,7	18,5
Danimarca	4,7	4,3	6,0	6,2
Finlandia	9,7	7,8	9,0	10,6
Svezia	6,3	10,5	7,7	6,7
Grecia	16,9	15,9	14,8	17,2
Spagna	12,1	13,0	17,8	15,6
Italia	19,1	17,1	19,0	21,4
Portogallo	9,0	11,1	11,4	11,3
Cipro	10,1	19,5	11,7	15,2
Malta	27,4	11,9	9,5	10,4

Fonte: Eurostat, LFS

Complessivamente, l'analisi dei dati Eurostat indica che la disoccupazione di lungo periodo tra gli under-25, seppur in termini disomogenei, è in aumento in tutta Europa. Tra il 2010 e il 2015, nell'area mediterranea è aumentata più che altrove, con un valore medio pari a 9,6 punti percentuali. I numeri della crisi più che sollecitare giudizi approssimativi e stereotipati sulle giovani generazioni dovrebbero far interrogare decisori politici, attori istituzionali, imprese e sindacati sulle cause della condizione attuale e sulle politiche da attuare per ridurne l'incidenza. Evidentemente, lo scenario attuale è l'esito di problemi che si trascinano nel tempo. I problemi che incontrano i giovani a trovare una qualche direzione e a emanciparsi dalla famiglia di origine, posticipando, quindi, l'ingresso nell'età adulta

sono anche il riflesso della struttura del sistema occupazionale. Di fronte ad un'offerta variegata di opzioni occupazionali discontinue, mal retribuite o del tutto prive di retribuzione o, ancora, in presenza di un lungo apprendistato funzionale all'accesso in posizioni occupazionali discontinue o inadeguate all'investimento formativo effettuato è plausibile che molti giovani sospendano la ricerca dell'occupazione e interrompano o cessino di proseguire dei percorsi educativi o formativi. L'aumento dei NEET va in questa direzione ma si tratta di un fenomeno che non nasce con la crisi economica del 2008, come testimoniano i dati riportati in tabella 4. Tuttavia, vien da chiedersi, se l'esclusione sociale comporta il rischio di entrare nella spirale della povertà e, quindi, in una condizione di estrema dipendenza dalle risorse esterne, quali sono i gli strumenti dell'inclusione? Lo stage non retribuito? Il tirocinio svolto a spese della famiglia d'origine? O ancora, lo svolgimento di un'attività lavorativa purchessia, nell'attesa, variabilmente indefinita, di accedere ad una posizione lavorativa almeno rispondente all'investimento formativo? Di fatto, va evidenziato che se nella retorica del discorso pubblico i governi europei sono tutti schierati nell'opera di contrasto all'esclusione sociale, le risorse effettive destinate a tal fine sono state finora piuttosto limitate. Anzi, proprio in nome dell'austerità si sono decurtati i fondi per le politiche sociali, alimentando, così, la spirale che porta all'aumento della povertà.

3.4 Cambiamenti dell'economia familiare

La crescente instabilità coniugale sperimentata dagli anni Settanta del Novecento, come evidenzia Saraceno (2014), ha avuto dirette ripercussioni su donne e minori, specialmente nei contesti caratterizzati da un'elevata asimmetria nella distribuzione del carico di lavoro domestico e di cura. In questi contesti, donne e minori, a seguito del venir meno dell'unico o principale reddito, sottolinea Saraceno (2014), non hanno nemmeno l'opportunità di compensare i costi del nuovo assetto familiare attraverso gli assegni di mantenimento e con il reddito da lavoro della madre. Al crescente disagio familiare dovuto ai cambiamenti intercorsi all'interno delle coppie si accompagnano le difficoltà prodotte dalla crisi economica. La vulnerabilità economica è oggi prodotta dall'aumento di famiglie a bassa intensità di lavoro nelle quali i componenti adulti (attivi) lavorano per meno del 20% annuo del proprio potenziale lavorativo. L'impoverimento delle risorse familiari ha dirette ripercussioni sui giovani poiché inibisce le loro competenze cognitive e attitudini ma anche i loro orientamenti di fronte alle scelte da compiere (Bellani, Bia 2016), producendo effetti cumulativi negativi sui livelli e i risultati educativi e sulle future retribuzioni (Perrons, Plomien 2010). In questa stessa direzione, i dati Eurostat testimoniano la persistenza della trasmissione intergenerazionale degli svantaggi culturali

e materiali.¹⁶ Si tratta di svantaggi che sono trasmessi fin dall'infanzia e che difficilmente possono essere annullati dalle politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile.

4 Le politiche di contrasto alla vulnerabilità giovanile

Nei Paesi europei che oggi sono maggiormente afflitti dalla disoccupazione giovanile, in primis quelli dell'area mediterranea, nonostante la retorica discorsiva focalizzata sulla necessità di prestare attenzione alle giovani generazioni, l'attenzione da parte dei decisori politici, nei fatti, essa è sempre stata deficitaria. Riassumiamo alcune delle ragioni che spiegano questo deficit.

4.1 Premessa

In fase di piena occupazionale la disoccupazione giovanile era ritenuta 'frizionale', del tutto organica alla dinamica del 'mercato del lavoro'. Le garanzie occupazionali e reddituali offerte alla popolazione adulta (prevalentemente di genere maschile) assicuravano la copertura dei fabbisogni dei giovani. La famiglia di origine costituiva un riferimento cruciale in assenza di opportunità occupazionali. Per tali ragioni, nonostante, specie nell'area mediterranea, la disoccupazione giovanile abbia sempre avuto tassi elevati, fino alla crisi economica del 2008 essa non ha destato particolare preoccupazione, disimpegnando, quindi, i governi e le parti sociali. Va considerato, poi, che il compromesso fordista si è sostenuto sulla promozione del *male breadwinner model*: giovani e donne hanno, quindi, rappresentato, seppur in termini eterogenei in Europa, delle figure ancillari nel sistema occupazionale.

4.2 I nodi irrisolti

La crisi del 2008, specie in nei Paesi dell'Europa mediterranea, ha sconvolto equilibri che in molti stati si reggevano su profondi e radicati disequilibri: la mancata regolazione istituzionale della transizione scuola-lavoro; l'abuso da parte delle imprese di contratti a causa mista che più che favorire l'accesso dei giovani nel sistema occupazionale agevolavano le stesse imprese in termini di risparmio del costo del lavoro; l'incidenza

16 Cf. Eurostat, «Income and living conditions (ILC) data», http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database?node_code=ilc_igt (2016-06-27).

negativa dell'informalizzazione nella relazione di lavoro; la sproporzionata attenzione dedicata alle misure di politica passiva rispetto a quelle di politica attiva del lavoro; il diffuso utilizzo dei pensionamenti anticipati per risolvere ristrutturazioni aziendali (scaricando, quindi, sulla collettività le perdite private). Pratiche, queste, che hanno convissuto con una peculiare regolazione dell'accesso al lavoro e agli schemi di protezione dell'impiego, all'interno di uno scenario in cui la famiglia ha svolto funzioni che, invece, dovevano essere appannaggio dello Stato. La crisi intercorsa nel 2008 ha fatto emergere quei problemi strutturali che i decisori politici non hanno affrontato per decenni. In questa direzione, le politiche di austerità non hanno certamente contribuito a risolvere tali problemi. Anzi, la decurtazione di risorse a favore della spesa sociale non ha fatto che acuirli (Oxfam 2013).

L'assenza di un dialogo strutturato tra il sistema delle imprese, decisori politici e parti sociali ha anche impedito l'attivazione di strumenti quali: il monitoraggio puntuale e aggiornato dei profili professionali emergenti; la regolazione della transizione scuola-lavoro (e il conseguente controllo dell'utilizzo delle forme contrattuali a causa mista); lo sviluppo di nuove specializzazioni formative, magari adattate a *standard* europei e internazionali; un radicale ripensamento dei centri per l'impiego, come insegna il caso italiano. In assenza di tali strumenti, sono venute a mancare quelle informazioni necessarie all'implementazione di politiche funzionali all'integrazione tra il sistema formativo e quello occupazionale. In questa direzione, la mancanza di iniziativa politica da parte delle istituzioni governative ha giocato un ruolo decisivo nella produzione di una condizione di generale paralisi.

4.3 Flessibilizzazione del lavoro senza occupazione

Creazione di lavoro vs flessibilizzazione del lavoro: dagli anni Novanta in particolare, complice il traguardo dell'unione economica e monetaria sancita con il Trattato di Maastricht e poi conclusasi con l'adozione dell'euro da parte di diciannove Paesi membri, alcuni governi nazionali hanno implementato politiche di flessibilizzazione del lavoro che poco hanno risolto per l'aumento dell'occupazione. Anzi, come si è sostenuto, tali politiche hanno esteso la condizione di instabilità reddituale e occupazionale ad una parte più ampia della popolazione. I giovani sono stati particolarmente danneggiati dalle politiche di flessibilizzazione del lavoro, nonostante a livello europeo la declinazione di tale flessibilizzazione contemplasse anche l'introduzione di regimi protezione dell'impiego. In questi termini, il dibattito sulla *flexicurity* si è accompagnato all'elaborazione di precise strategie, rileva Gottardi (2015), indirizzate a produrre maggiore e buona occupazione (*more and better jobs*). Tuttavia, i dati sull'occupazione raccontano una riduzione dei posti di lavoro e un netto peggioramento delle

condizioni di lavoro. Al punto che ci si deve chiedere quale relazione esista tra il livello minimo di garanzie in materia di lavoro, attagliato alla definizione di *decent work* promossa dall'International Labour Organization (ILO 2012), e il lavoro «nel modello sociale europeo e nell'economia sociale di mercato alla base dei Trattati dell'Unione Europea» (Gottardi 2015, 241).

A quasi dieci anni dallo scoppio della crisi, la flessibilità è stata largamente implementata senza alcuna compensazione in termini di sicurezza, la crescita dell'economia reale non c'è stata o stenta a prodursi e i posti di lavoro creati sono di bassa qualità specie in relazione alle garanzie di stabilità. A pagarne il prezzo più alto sono state le giovani generazioni. Il rischio di esclusione sociale e di povertà tra i giovani in età compresa tra i 18 e i 24 anni è in aumento in quasi tutti i Paesi europei, come indicano i dati che seguono (tab. 4).

Tabella 4. Tassi relativi al rischio di esclusione sociale tra la popolazione in età compresa tra i 18 e i 24 anni e al rischio povertà tra gli occupati appartenenti alla stessa classe di età

	Rischio di esclusione sociale		Rischio povertà tra persone occupate	
	2008	2014	2008	2014
EU-28	-	31,5	-	12,7
EU-15	26,6	30,7	10,8	12,4
Belgio	23,4	27,0	6,8	6,8
Germania	24,8	23,3	10,3	13,1
Lussemburgo	19,2	26,1	10,9	13,2
Paesi Bassi	22,0	26,0	4,9	7,5
Austria	19,5	21,0	8,7	7,9
Francia	26,4	25,6	12,1	12,5
Regno Unito	26,2	33,5	8,2	9,4
Irlanda	24,6	41,7	3,0	8,4
Bulgaria	40,9	41,4	10,6	9,6
Repubblica Ceca	18,7	18,1	4,4	1,3
Estonia	18,4	23,3	3,3	10,1
Lettonia	29,1	33,3	8,2	6,5
Lituania	29,1	29,5	7,3	6,4
Ungheria	36,3	38,2	6,9	6,6
Polonia	34,7	31,5	11,3	11,0
Romania	46,6	49,2	25,4	34,8
Slovenia	17,6	21,9	4,4	9,9
Slovacchia	23,2	21,7	4,6	4,5
Croazia	-	32,9	-	6,3
Danimarca	29,2	36,2	16,9	18,2
Finlandia	25,1	25,8	12,5	6,0
Svezia	25,6	30,1	20,7	21,7
Grecia	34,4	50,7	15,4	20,2

Nuove frontiere della precarietà del lavoro, 45-70

	Rischio di esclusione sociale		Rischio povertà tra persone occupate	
	2008	2014	2008	2014
Spagna	26,3	38,7	13,3	21,2
Italia	32,0	36,6	9,1	16,5
Portogallo	29,9	35,2	11,6	13,3
Cipro	22,8	32,1	6,2	6,4
Malta	16,4	24,7	3,3	2,8

Fonte: Eurostat, ILC, EU-SILC

Va altresì evidenziato che l'avvento della crisi ha enfatizzato l'attenzione sull'andamento dell'occupazione mentre il tema delle condizioni di lavoro è passato in secondo piano. Per contro, il Parlamento europeo, rileva Gotardi, in una risoluzione del 2014 esortava la Commissione

a garantire concrete raccomandazioni agli Stati membri, compresi quelli interessati da programmi di aggiustamento economico, e all'Unione nel suo insieme, affinché procedano non solo al risanamento delle finanze pubbliche *ma anche* a riforme strutturali che favoriscano una crescita reale, sostenibile ed equilibrata dal punto di vista sociale, l'occupazione, il rafforzamento della competitività e l'aumento della convergenza.¹⁷

I dati e la letteratura evidenziano che, se il peggioramento delle condizioni di lavoro e la scarsità di nuova occupazione affliggono la forza-lavoro nella sua interezza, è sui giovani che si sono scaricati gli effetti maggiori. Più che essere discriminati sulla base della presunta minore produttività (Reyneri 2005), i giovani sono oggi penalizzati proprio dall'assenza di nuova occupazione, di investimenti da parte delle imprese nella formazione e nella valorizzazione dell'istruzione dei dipendenti e di una regolazione efficace della transizione scuola-lavoro. In questi termini, più che insistere sulla 'occupabilità' dei giovani, occorrerebbe indagare gli investimenti in tecnologia, formazione e ricerca operati dalle imprese e dai governi e le loro effettive ricadute sul sistema produttivo.

Come già evidenziato, i Paesi europei che oggi soffrono il più alto tasso di disoccupazione giovanile sono gli stessi che devono il proprio sviluppo economico ai processi di divisione del lavoro che hanno prodotto la polverizzazione del tessuto produttivo e una condizione di preoccupante sottocapitalizzazione delle imprese. Per molte imprese europee la nuova divisione internazionale del lavoro prodotta dalla cessione di molti accordi

¹⁷ Cf. la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2014 sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: attuazione delle priorità per il 2014, punto 5, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//IT> (2016-06-27).

internazionali avvenuta negli anni Duemila si è tradotta con crisi e ristrutturazioni che hanno comportato decurtazioni salariali e licenziamenti collettivi. La crisi economica del 2008 è intervenuta, quindi, in uno scenario già pesantemente segnato da difficoltà strutturali e dall'assenza di politiche industriali indirizzate a favorire investimenti e specializzazione produttive.

All'interno della strategia Europa 2020, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a sostenere almeno 20mln di persone a uscire dalla povertà e dalle condizioni di esclusione sociale. In particolare, la Strategia europea per la gioventù 2010-2018 ha indicato la necessità di far leva su istruzione e nuova occupazione. Nella Strategia europea per l'occupazione figurano varie iniziative per la promozione dell'occupazione giovanile, tra queste la Garanzia giovani, istituita nel 2013, con la quale si raccomanda gli Stati membri:

Di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale ('garanzia per i giovani'). Nella progettazione del sistema di garanzia per i giovani, gli Stati membri dovrebbero considerare tematiche generali, quali il fatto che i giovani non costituiscono un gruppo omogeneo in ambienti sociali simili, i principi di obbligo reciproco e la necessità di affrontare il rischio di cicli di inattività. Il punto di partenza per il rilascio della garanzia per i giovani a un giovane dovrebbe essere la registrazione presso un servizio occupazionale, e per i 'NEET' non registrati presso un servizio occupazionale gli Stati membri dovrebbero definire un corrispondente punto di partenza per il rilascio della garanzia entro il medesimo periodo di quattro mesi. I sistemi di garanzia per i giovani dovrebbero basarsi sui seguenti orientamenti, conformemente alle situazioni nazionali, regionali e locali e tenendo presente il genere e la diversità di giovani ai quali sono destinate le misure.¹⁸

Tra le attività indicate: l'attivazione di *partnership* tra servizi per l'impiego pubblici e privati e tra le parti sociali; misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro e il monitoraggio delle politiche implementate.

Oltre alla Garanzia giovani, il quadro di interventi per l'occupazione giovanile comprende:

1. l'iniziativa per l'occupazione giovanile (Youth Employment Package): essa è indirizzata a sostenere i giovani di età inferiore ai 25 anni che vivono in Regioni in cui la disoccupazione giovanile superava nel

¹⁸ Si confronti l'intero testo della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, OJ C 120, 26.4.2013: 3, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN) (2016-06-27).

- 2012 il 25%. L'obiettivo è coinvolgere i giovani esclusi dall'accesso al lavoro e alla formazione (NEET), giovani disoccupati di lunga durata e quelli che non sono iscritti presso i servizi per l'impiego. Gli strumenti da attivare sono: apprendistati; tirocini; inserimenti professionali; ulteriori formazione per il conseguimento di una qualifica professionale;
2. iniziative concernenti la mobilità dei giovani in Europa (Youth on the Move e Your first EURES Job): entrambe finalizzate a incoraggiare la formazione dei giovani in un Paese diverso da quello di nascita e a promuovere tutte quelle misure per semplificare la transizione scuola-lavoro;
 3. iniziative indirizzate a migliorare la formazione dei giovani (Youth Opportunities Initiative, Misure nel settore della formazione e della cultura): pensate per migliorare la condizione dei giovani che non hanno ottenuto un diploma di scuola secondaria.

Si tratta di iniziative potenzialmente utili a ridurre la disoccupazione giovanile. L'utilizzo delle varie forme contrattuali a causa mista (formazione e lavoro) - a patto esse siano effettivamente qualificanti, ben retribuite, non reiterate a vantaggio dell'impresa nella rincorsa al risparmio sul costo del lavoro e con prospettive di stabilizzazione occupazionale al termine del contratto - non può che favorire sia i giovani sia le imprese. I primi possono acquisire una professionalità e rivendicare posizioni contrattuali e reddituali congrue, le seconde possono agevolare il ricambio generazionale e investire su produzioni più innovative anche in virtù della dimestichezza dei più giovani con la tecnologia. Come pure sono utili tutte quelle iniziative indirizzate a favorire la ricerca di lavoro. Tuttavia, a quasi dieci anni dall'inizio della crisi, nonostante l'uso scriteriato di tutte le forme contrattuali utili a contenere il costo del lavoro, l'analisi della realtà fattuale ci consegna una sintesi funesta, ben sintetizzata nei documenti della Commissione Europea che pongono in luce la necessità di rilanciare gli investimenti, concentrando l'attenzione sulla creazione di posti di lavoro e l'inclusione sociale.¹⁹

Quali allora le soluzioni? In una fase di perdurante scardinamento del diritto del lavoro e di smantellamento dello stato sociale questo interrogativo suona paradossale. Come si possono offrire garanzie ai giovani se si produce occupazione instabile e scarsamente remunerata? Disoccupazione e nuove povertà non si riducono a suon di tagli della spesa pubblica e nemmeno con interventi discontinui giustificati più dall'omologazione a *standard* europei di bilancio che dalla presenza di una precisa volontà politica da parte dei singoli governi di invertire la tendenza in atto. In ag-

¹⁹ Cf. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Annual Growth Survey 2016 Strengthening*

giunta, occorre considerare che dal secondo dopoguerra i governi degli Stati europei hanno concesso crescenti libertà alle imprese, diminuendo progressivamente i diritti accordati ai lavoratori senza tuttavia prevedere controlli adeguati all'esercizio dell'intrapresa economica. Non da oggi, crisi d'impresa e ristrutturazioni industriali sono affrontate a spese della collettività, con effetti deleteri in relazione alla fiscalità generale. Tuttavia, mentre i lavoratori sono responsabili solamente della propria prestazione lavorativa e hanno diritto, per tale ragione, all'assistenza sociale e ad essere tutelati dignitosamente in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, gli imprenditori hanno una responsabilità più generale riconducibile alla creazione di occupazione e reddito. Ne segue che la funzione imprenditoriale necessita di essere sottoposta vincoli e stimoli, proprio in ragione del ruolo esercitato dall'impresa nella creazione di valore. Per contro l'ossessiva attenzione dei governi nazionali finora ha agito solamente sulla regolazione del rapporto di lavoro, con l'effetto di allargare proprio l'asimmetria che il diritto del lavoro mira a limitare.

In questa direzione, la riduzione della vulnerabilità sociale tra i giovani non può avere come unica risposta l'attivazione dei governi per una maggiore 'occupabilità'. Come ben evidenzia Saraceno (2014):

Pensare che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può, infatti, essere un'illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici dell'aumento della domanda di lavoro.

Per ridurre la vulnerabilità sociale tra i giovani serve investire in formazione, innovazione e ricerca e progettare con maggiore attenzione i percorsi formativi, fin dalla scuola dell'obbligo, e produrre occupazione, stabile, adeguatamente remunerata e garantita sotto il profilo previdenziale. I giovani vulnerabili di oggi rischiano di diventare gli anziani poveri di domani, poiché impossibilitati a contare su quelle risorse parentali che fino allo scorso decennio hanno contribuito in termini cruciali ad aumentare i livelli di scolarizzazione in Italia e in molte realtà europee.

the recovery and fostering convergence, COM/2015/0690 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453458019036&uri=CELEX:52015DC0690> (2016-07-11).

Bibliografia

- Alwang, Jeffrey; Siegel, Paul B.; Jorgensen, Steen L. (2001). «Vulnerability: A View from Different Disciplines» [online]. Washington DC: Social Protection Unit, World Bank. Discussion Paper Series, 0115. URL <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/06/1637776/vulnerability-view-different-disciplines> (2016-06-27).
- Barbieri, Paolo; Scherer, Stefani (2009). «Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy». *European Sociological Review*, 25 (6), 677-92.
- Bellani, Luna; Bia, Michela (2016). «Intergenerational Poverty Transmission in Europe: the Role of Education» [online]. Konstanz: Universität Konstanz. Working Paper Series. URL http://www.wiwi.uni-konstanz.de/workingpaperseries/WP_02_Bellani_Bia_2016.pdf (2016-07-11).
- Berton, Fabio; Richiardi, Matteo e Sacchi, Stefano (2009). *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*. Bologna: il Mulino.
- Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian; Wisner, Ben (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge.
- Bohle, Hans G.; Downing, Thomas E.; Watts, Michael J. (1994). «Climate Change and Social Vulnerability: toward a Sociology and Geography of Food Insecurity». *Global Environmental Change*, 4, 37-48.
- Bukodi, Erzsébet; Goldthorpe, John (2011). «Class Origins, Education, and Occupational Attainment in Britain. Secular Trends or Cohort-specific Effects?». *European Societies*, 13 (3), 347-75.
- Carcillo, Stéphane; Fernández, Rodrigo; Königs, Sebastian; Minea, Andreea (2015). «NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies» [online]. Paris: OECD Publishing. OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, 164. URL <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en> (2016-07-11).
- Card, David; Kluge, Jochen; Weber, Andrea (2015). «What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations» [online]. Bonn: IZA, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH. IZA Discussion Paper, 9236, July. URL <http://ftp.iza.org/dp9236.pdf> (2016-07-15).
- Carré, Françoise; Tilly, Chris; van Klaveren, Marten; Voss-Dahm, Dorotea (eds.) (2010). «Retail jobs in comparative perspective». Gautié, Jerome; Schmitt, John. *Low-Wage Work in the Wealthy World*. New York: Russell Sage Foundation, 211-68.
- Castel, Robert (1995). «Les pièges de l'exclusion». *Lien social et Politiques*, 34, 13-21.
- Cohen, Elie e Buigues Pierre-André (2014). *Le Décrochage industriel*. Paris: Fayard.
- Eichorst, Werner; Neder, Franziska (2014). «Youth Unemployment in Mediterranean Countries» [online]. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft

- der Arbeit GmbH (IZA). IZA Policy Paper, 80. URL <http://ftp.iza.org/pp80.pdf> (2016-06-27).
- Eurofound (2013). «Young People and Temporary Employment in Europe» [online]. URL <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/comparative-information/young-people-and-temporary-employment-in-europe> (2016-06-27).
- European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop (2014). «Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures» [online]. Eurydice and Cedefop Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. URL http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/175en.pdf (2016-06-27).
- Eurostat (2015a). «EU Youth Report» [online]. Luxembourg: Publications Office of European Union. URL http://ec.europa.eu/youth/library/reports/youth-report-2015_en.pdf (2016-06-27).
- Eurostat (2015b). «Being Young in Europe Today» [online]. Luxembourg, Publications Office of European Union. URL <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6776245/KS-05-14-031-EN-N.pdf/18bee6f0-c181-457d-ba82-d77b314456b9> (2016-06-27).
- Gottardi, Donata (2015). «Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno». *Lavoro e diritto*, 2, 239-58.
- Hägele, Martin (2012). «Market Study on European Service Robotics» [online]. URL https://eu-robotics.net/cms/upload/PDF/euRobotics_Deliverable_D3.3.1_MarketStudyEuropeanServiceRobotics.pdf (2016-06-27).
- Harvey, David (2007). *Breve storia del neoliberalismo*. Milano: il Saggiatore. Or. ed.: *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ILO (2012). «Decent Work Indicators. Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators» [online]. Geneva: ILO. Second version. URL http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf (2016-06-27).
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Oxfam (2013). «A Cautionary Tale. The True Cost of Austerity and Inequality in Europe» [online]. URL https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-en_1.pdf (2016-07-11).
- Perrons, Diane; Plomien, Ania (2010). «Why Socio-Economic Inequalities Increase? Facts and Policy Responses in Europe» [online]. European Commission European Commission, Directorate-General for Research. URL https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/policy-review-inequalities_en.pdf (2016-07-11).

- Reyneri, Emilio (2011). *Sociologia del mercato del lavoro*, vol. 1. Bologna: il Mulino.
- Romagnoli, Umberto (2013). «La transizione infinita verso la flessibilità 'buona'». *Lavoro e diritto*, 2, 155-65.
- Saraceno, Chiara (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi* [kindle format]. Milano: Feltrinelli.
- Sennett, Richard (2001). *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Milano: Feltrinelli. Or. ed.: *The Corrosion of Character: the Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New-York-London: W.W. Norton & Company, 1998.
- Sylos Labini, Paolo (1987). «Anche la teoria della disoccupazione è storicamente condizionata». *Moneta e Credito*, 40, 159, 247-301.
- Te Riele, Kitty; Gorur, Radhika (2015). *Interrogating Conceptions of "Vulnerable Youth" in Theory, Policy and Practice*. Rotterdam: Sense Publisher.