

Giovani e lavoro: disoccupazione e precarietà

di Giorgio Santini

obiettivo

In questa difficile fase di transizione da una economia industriale a una economia terziarizzata, dalle economie nazionali all'economia globalizzata, di profondi mutamenti nei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro, di rivolgimenti demografici, sono le giovani generazioni a sopportare la maggior parte degli oneri dovuti ai cambiamenti.

Le persone in età giovanile si trovano di fronte a tali e tante incertezze e difficoltà da rappresentare oggi una categoria sociale a rischio: difficoltà nell'inserimento lavorativo ed in particolare nel raggiungimento di un impiego "stabile", ritardo nel raggiungimento dell'autonomia economica e, di conseguenza, nell'uscita dalla famiglia di origine, aumento del rischio di povertà, ritardo nella formazione di un proprio nucleo familiare, ritar-

do, e spesso rinuncia a procreare, con una denatalità che ha raggiunto livelli senza precedenti e che, oltre a rappresentare un segnale di forte disagio sociale, sta già avvenendo, ed avrà ancor più in futuro, forti ripercussioni demografiche e sui rapporti tra generazioni.

Negli ultimi anni si è resa evidente l'esistenza di una specificità del tema "giovani e lavoro" che ha portato al centro dei dibattiti e delle politiche governative la leva formativa e le politiche per l'occupazione come strumenti per la transizione giovanile. Le analisi mostrano tuttavia che siamo ancora lontani dall'aver a disposizione una strumentazione adeguata ad affrontare l'entità delle questioni. Peraltro dati e ricerche sul tema consentono almeno una fotografia dei problemi, e forniscono elementi che si rivelano utili nel ten-

— **Giorgio Santini** *Segretario confederale Cisl*

tativo di abbozzare alcune considerazioni e proposte.

I giovani e il mercato del lavoro

La prima osservazione da fare è di tipo statistico-definitorio. Le statistiche europee sui giovani prendono quasi sempre in considerazione la fascia di età 15-24 anni; la medesima cosa avviene in Italia, tanto che è oggettivamente difficile, almeno per quanto riguarda i dati occupazionali, ottenere informazioni riferite ad una fascia di età più ampia.

E, tuttavia, i mutamenti sociali corrono più veloci delle metodologie statistiche ed hanno repentinamente modificato la nostra percezione del concetto di “giovani” che, negli ultimi anni, risulta essere piuttosto elastico, e molto dilatato a causa dei mutamenti comportamentali imposti a loro volta dall’evoluzione demografica ma ancor più dagli andamenti economici. Oggi quando si parla di giovani, in qualsiasi ambito, sia nel comune sentire che a livello di politiche, non si allude certamente al segmento 15-24 anni, o comunque non solo a questo, ma si fa riferimento ad una fascia di età che oramai sfiora, e frequentemente supera, i 30 anni.

È del tutto evidente che individuare il *target* è fondamentale per poter tarare gli interventi.

Al periodo di forte espansione dell’economia italiana della seconda metà degli anni ’80, fa seguito, nei primi anni ’90, un periodo di recessione che scarica gran parte del suo peso sui giovani, riducendo notevolmente il ricambio generazionale sui posti di lavoro. L’età media della forza lavoro da allora è cresciuta ininterrottamente, le aziende, infatti, hanno reagito alle difficoltà non solo con l’espulsione di lavoratori adulti ma anche e soprattutto riducendo il *turn over*.

Il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) si riduce fino al 1996. A bloccare il ricambio occupazionale in quegli anni hanno contribuito, e continuano a contribuire, le difficoltà del sistema pensionistico e le relative riforme. Anche l’impiego pubblico, a causa dei vincoli di bilancio imposti dall’Ue proprio a partire da quel periodo, ha fortemente rallentato l’inserimento di giovani.

Dal 1997, anche a seguito dell’introduzione delle forme di flessibilità contenute nel “pacchetto Treu”, l’occupazione giovanile ha un nuovo impulso e manifesta una dinamica positiva per alcuni anni, per poi tornare, negli anni più recenti, a manifestare segnali di criticità evidenziando vecchi e nuovi problemi: il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) è passato dal 29,4% nel 2000 al 27,2% nel 2004. Tutto ciò a fronte

Tabella 1

Periodo	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione	
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale 15-24 anni	
1993	58,8	41,8	53,1	30,3	9,7	27,6
1994	58,5	40,6	52,2	28,7	10,6	29,1
1995	58,4	40,1	51,8	27,9	11,2	30,3
1996	58,8	39,8	52,1	27,7	11,2	30,4
1997	59,0	39,8	52,3	27,8	11,3	30,2
1998	59,8	40,4	52,9	28,3	11,3	29,9
1999	60,4	40,1	53,7	28,5	10,9	28,7
2000	61,0	40,3	54,8	29,4	10,1	27,0
2001	61,6	38,8	55,9	29,5	9,1	24,1
2002	62,1	37,8	56,7	29,1	8,6	23,1
2003	62,9	37,8	57,5	28,9	8,4	23,7
2004	62,5	35,6	57,4	27,2	8,0	23,5

di una dinamica positiva, benché decrescente, per il tasso di occupazione complessivo (**tabella 1**).

I giovani sono dunque i primi a fare le spese della nuova fase di bassa crescita che caratterizza l'economia italiana in questi anni. La flessione dell'occupazione non è dovuta però ad un aumento della disoccupazione, che peraltro si va riducendo, ma si accompagna invece ad una brusca flessione del tasso di attività della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, che passa dal 40,4% del 2000 al 35,6% nel 2004, evidenziando un posticipo dell'inizio della ricerca del lavoro. Tale fenomeno è attribuibile al ve-

rificarsi di un effetto di scoraggiamento, ma anche ad una minore disponibilità ad accettare lavori non adeguati alle aspettative e, non ultimo, alla tendenza a prolungare il periodo di formazione: negli ultimi 4 anni si segnala infatti una accelerazione nell'aumento del numero medio degli anni di formazione. Non è da escludere che tale accelerazione, pur inserendosi in una tendenza di lungo periodo, sia a sua volta il risultato delle scarse possibilità offerte ai giovani dal mercato del lavoro. In ogni caso, la situazione è particolarmente critica nel Mezzogiorno: nel 2004, a fronte di un tasso di disoccupazione giovani-

le pari al 23,5% nell'intero Paese, il Mezzogiorno presentava un tasso pari al 37,6%, con una punta del 44,6% per le giovani donne. Anche il tasso di attività giovanile nel Mezzogiorno si presenta particolarmente basso, appena sopra il 30% nel 2004.

Una flessibilità che diventa precarietà

Ai tradizionali ostacoli di ingresso nel lavoro, che da anni fanno considerare i giovani come componente debole dell'offerta, si va aggiungendo, negli anni recenti, la difficoltà di ottenere una occupazione stabile ed adeguatamente tutelata. Il tema della "precarietà del lavoro" è balzato prepotentemente al centro del dibattito politico, fino a divenire uno dei terreni principali dell'ultima campagna elettorale

I dati registrano effettivamente un aumento dell'incidenza del lavoro a termine. Come ben evidenziato nel *Bollettino Economico della Banca d'Italia del 2005*, la quota dell'insieme dei rapporti di lavoro a termine, comprese le collaborazioni, sull'occupazione complessiva è stata pari, per i primi tre trimestri del 2005, al 10,8%, al 25% se si considerano solo i giovani di età compresa tra 15 e 29 anni, al 40,5% se si considerano soltanto i neoassunti, cioè le persone che hanno trovato un impiego nei 12 mesi

precedenti l'indagine (era il 38,6% nel 2004), e balza quasi al 50% per i neo assunti con meno di 30 anni (era il 46,4% nel 2004). Se dunque sullo stock degli occupati l'incidenza dei rapporti flessibili è ancora a livelli inferiori a quelli degli altri Paesi europei, si registra una impennata degli stessi relativamente alle nuove assunzioni, soprattutto se relative ai giovani.

Dati interessanti sui tempi di transizione verso l'occupazione stabile si ricavano dalla indagine Isfol condotta nel 2004 sui *Percorsi di Studio e Lavoro dei Giovani*, che, analizzando in particolare la condizione occupazionale dei trentunenni, dà corpo a quella che, evidentemente, non è soltanto una percezione. Dall'indagine risulta, infatti, che un trentunenne su 4 non è ancora occupato e che tra coloro che sono occupati soltanto il 57% dichiara di avere un'occupazione a tempo indeterminato. Di conseguenza il 39% vive ancora a casa dei genitori, soprattutto se uomini e residenti al Sud. Solo il 26,3% delle donne e il 17% degli uomini ha figli.

Non si può non riconoscere che l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, pur avendo sostenuto l'occupazione per diversi anni, in particolare quella giovanile e femminile, ha portato con sé una dose di crescente insicurezza, soprattutto tra i giovani. Spesso quella che potrebbe essere una opportunità

si trasforma in una vera e propria trappola, non tanto perché il lavoro flessibile non è adeguatamente tutelato (questo infatti vale solo per alcune figure), quanto sul piano delle aspettative professionali e dei progetti di vita.

È oramai ritenuto socialmente accettabile, ed anzi addirittura proficuo, non solo per le aziende, ma talvolta per gli stessi lavoratori, che l'inserimento lavorativo si realizzi, in una prima fase, con contratti a termine e, con varie modalità, flessibili. È quando i periodi di lavoro flessibile si susseguono e si prolungano oltremodo nella vita di uno stesso soggetto che rischia di scattare la trappola della precarietà.

Per ora non si dispone di analisi longitudinali che possano fornire chiare indicazioni in tal senso. Si può soltanto ragionare sui tassi di trasformazione, in quanto per poter parlare di precarizzazione del lavoro non è sufficiente osservare la quota di ingressi a termine, ma quanto meno occorre guardare alla percentuale di contratti a termine che, alla scadenza, vengono trasformati.

L'indagine del Centro Studi Confindustria relativa all'utilizzo, nel 2004, degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30, segnala che quasi la metà dei contratti a termine è stata trasformata, nel corso dell'anno considerato, in contratti a tempo indeterminato. Si tratta di

un dato confortante, ma riferito ad un campione di sole imprese associate a Confindustria, e comunque del solo settore industriale.

Al di là degli allarmismi non sempre giustificati dai dati e talvolta strumentali, l'iniezione di flessibilità nel mercato del lavoro italiano avvenuta dal 1997 in poi ha evidenziato un crescente numero di transizioni da un posto di lavoro all'altro ed i rischi della permanenza in lavori non stabili, che condiziona i progetti di vita creando instabilità e ritardando le scelte di emancipazione dalla famiglia di origine e di procreazione. Va qui detto, per inciso, che dal 2004/05 le rilevazioni mostrano una riduzione della partecipazione e dell'occupazione femminile che, se si confermasse come dato di tendenza, oltre ad essere di per sé allarmante, segnalerebbe l'esaurirsi di una fase e confermerebbe l'esistenza in Italia di una paradossale situazione (qualcuno parla di rebus) che vede uno dei più bassi tassi di attività femminile in Europa ed al contempo il più basso tasso di natalità.

Se, da una parte, appare esaurito, almeno per ora, il ciclo che ha visto la flessibilità, per un certo periodo, dare un contributo positivo all'inserimento lavorativo dei giovani, dall'altra quasi la metà dei giovani neoassunti ottiene, come abbiamo visto, un impiego a termine. Questa situazione viene letta

dai detrattori della flessibilità come un veloce scivolamento nella precarietà, da attribuire all'eccessivo proliferare di contratti flessibili. I difensori della flessibilità, viceversa, sottolineando che un contratto di lavoro flessibile è pur sempre meglio della disoccupazione, fanno spesso delle flessibilità il perno unico delle politiche del lavoro. Riteniamo fuorviante, perché meramente ideologica, la contrapposizione che si è acuita dopo l'approvazione della legge 30 fino a divenire aspra polemica. Che poi il dibattito si sia incentrato su questa legge è ancora più incomprensibile, visto che il problema della "precarietà" è ad essa preesistente, e che i contratti davvero "nuovi" contenuti in quel provvedimento non sono mai andati a regime (lavoro a chiamata, lavoro accessorio, *staff leasing*).

Quel che certamente si può affermare è che se la legge 30 avesse potuto, a certe condizioni, produrre alcuni risultati, rischia invece, in particolare in un periodo di bassa crescita, di aumentare le incertezze sul futuro e il clima di sfiducia, anche e soprattutto perché non ha messo in campo né misure per avversare un utilizzo meramente strumentale delle tipologie flessibili, né adeguati strumenti per favorire il passaggio dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato.

Come abbiamo visto, sono molte

plici e diversificati i fattori che influenzano l'ingresso delle giovani generazioni nel mondo del lavoro. In particolare in questi ultimi anni, durante i quali si sono sommate difficoltà congiunturali (bassa crescita del Pil) e difficoltà strutturali (blocco del *turn over* nel pubblico impiego e riforme pensionistiche), è difficile mettere in discussione il fatto che la possibilità di contratti flessibili ha incoraggiato le imprese ad assumere. Nel contempo è pure innegabile che una parte delle imprese italiane abbia abusato degli strumenti disponibili, come dimostra, in generale, la crescita repentina delle nuove assunzioni effettuate con contratti non standard, ed in particolare il proliferare delle *co.co.pro.*, che uniscono alla flessibilità i bassi costi contributivi.

Alcune ricerche hanno evidenziato un utilizzo delle flessibilità, da parte delle imprese, slegato dalle scelte strategiche e di competitività, dunque non mirato a dare efficienza al sistema, e riferito invece quasi esclusivamente alla copertura di picchi produttivi oppure alla mera esigenza di abbassare i costi. Si tratta di esigenze certamente legittime, ma che trascurano il ruolo della flessibilità come potenziale leva di sviluppo e di innovazione per le aziende, e quindi per i lavoratori. Quel che è certo è che i due approcci contrapposti che da anni dominano il dibattito sulla flessibili-

tà hanno finora impedito una riflessione più equilibrata e proficua in altre direzioni, ad esempio per quanto riguarda i livelli formativi, e le relative politiche, nonché le politiche di orientamento scolastico, universitario e lavorativo.

Una formazione inadeguata alle esigenze del mercato

Una delle principali cause di una così elevata disoccupazione giovanile va ricercata nel fatto che le competenze fornite dai sistemi scolastici e formativi non sono adeguati a quelli richiesti dal mercato del lavoro.

Occorre riconoscere che negli ultimi 15 anni l'Italia ha compiuto, su questo terreno, significativi progressi. La percentuale di laureati è raddoppiata, con risultati significativi soprattutto dopo l'introduzione delle lauree brevi, anche se restano notevolissime le distanze dai principali Paesi Ocse. La percentuale di diplomati sulla popolazione tra 20 e 24 anni si è attestata, negli ultimi due anni, intorno al 70%, recuperando in buona parte le distanze rispetto agli altri Paesi Europei, almeno per quanto riguarda le generazioni più giovani. La dispersione scolastica e formativa si è dunque ridotta, ma non può certamente considerarsi un problema risolto, se il 30% dei giovani tra 20 e 24 anni non possiede tito-

lo più elevato della licenza media, e il 23.5% non risulta neppure inserito in canali formativi. Su tale terreno, dei 25 paesi dell'Europa "allargata" ci superano solo Malta, Spagna e Portogallo.

Esiste dunque ancora una alta percentuale di giovani in Italia che affronta il mercato del lavoro senza istruzione superiore e senza una qualifica formativa, esponendosi in tal modo ad un forte rischio di marginalità nella "società della conoscenza". Sono basse le probabilità che questi giovani possano recuperare in seguito le conoscenze non acquisite nel sistema scolastico e formativo. Anche tra le giovani generazioni, infatti, non è facile da superare il perverso meccanismo della "circolarità della dispersione", in base al quale sono i giovani più istruiti ad accedere più facilmente ad ulteriori opportunità formative, mentre ne restano di solito esclusi, in assenza di interventi mirati, proprio coloro che ne avrebbero maggiore esigenza. Ciò è tanto più vero in presenza di una bassissima percentuale della popolazione adulta (25-64enne) inserita in attività di *life long learning* (9,4% nel 2004 in Italia, contro una media Ue comunque bassa, pari al 15,9%). I ritardi appaiono ancora più significativi se si leggono i risultati dell'indagine dell'Ocse (2002, *Programme for International Student Assessment - Pisa.*) sull'efficacia in termini di apprendi-

mento dei sistemi scolastici, che prende in esame le competenze dei 15enni in uscita dalla scuola dell'obbligo. Ebbene, da tale indagine l'Italia risulta agli ultimi posti in graduatoria per tutti le discipline esaminate. La già citata indagine Isfol sui percorsi di studio e di lavoro dei giovani fornisce una interessante conferma del fatto che una più elevata preparazione paga in termini di occupabilità: non solo le quote più elevate di occupati si osservano tra i giovani con titoli di studio più elevati, ma anche la tipologia contrattuale appare positivamente influenzata da una migliore preparazione. Sono infatti i livelli formativi medio-alti ad assicurare maggiori probabilità di avere un contratto a tempo indeterminato. Tali dati appaiono a prima vista poco coerenti con quelli dell'indagine campionaria dell'Istat sull'inserimento professionale dei laureati, condotta nel 2004 su oltre 25 mila soggetti laureatisi nel 2001, la quale segnala un peggioramento delle opportunità per i laureati rispetto a tre anni prima. Si è ridotto il numero di coloro che tre anni dopo la laurea svolgono un lavoro continuativo: il 56,4 per cento del totale, con un 14,5% ancora in cerca di occupazione, mentre nel 2001 la percentuale di occupati ammontava al 63,2% e quella di coloro che erano ancora alla ricerca di una attività stabile era pari a poco più del

12%. Se ci si sposta al Sud, il tasso di disoccupazione dei laureati, sempre nel 2004, balza al 30 per cento (quasi 5 punti in più rispetto al 2001) che sale al 37,2% per le donne. Il peggioramento registrato è probabilmente da ascrivere alle difficoltà di assorbimento di alcune categorie di laurea, infatti, ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro, non tutti i diplomi di laurea sono uguali. L'indagine segnala ad esempio che i giovani ingegneri, con l'81,6 per cento già al lavoro, soffrono meno degli altri, seguiti dai laureati del cosiddetto gruppo chimico-farmaceutico.

Nonostante l'aumento della scolarizzazione verificatasi a partire dall'inizio degli anni '90, dunque, i livelli di preparazione della nostra forza lavoro appaiono insufficienti e del tutto inadeguati a raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona. Sono ancora troppo numerose le persone che si trovano ad affrontare con un basso titolo di studio ed una preparazione insufficiente le trasformazioni sociali di un mercato del lavoro chiamato ad essere sempre più competitivo, così come inadeguate appaiono le politiche di orientamento per indirizzare i giovani verso le aree di studio più promettenti in termini di prospettiva del sistema produttivo, e non di mero appiattimento sulle esigenze immediate delle imprese. La dispersione,

l'abbandono, l'insuccesso formativo non sono solo conseguenza di fattori ambientali di svantaggio (provenienza, ceto, possibilità economiche, titolo di studio dei genitori), che pure giocano un ruolo determinante. Sono anche lo specchio di una domanda educativa insoddisfatta, di vie, modi e tempi di apprendimento non riconosciuti, di talenti ignorati e rimossi che producono avversione, rifiuto dell'esperienza scolastica e alimentano sentimenti di inadeguatezza all'apprendimento che ostacolano inserimenti futuri in altri circuiti di formazione, nonché l'ottenimento di un impiego soddisfacente. È evidente che questi meccanismi rischiano di ostacolare fortemente la mobilità sociale.

Linee di intervento per un mercato del lavoro inclusivo

Il legame tra esclusione dal mercato del lavoro e povertà risulta assai forte.

Nel 2004 la percentuale di famiglie povere (ci riferiamo alla soglia convenzionale di povertà relativa) tra quelle con membri esclusi dal mercato del lavoro è decisamente elevata: è pari al 28,9% tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione e al 37,4% tra quelle con due o più componenti in cerca di lavoro.

L'Isfol calcola che sul totale delle famiglie con almeno un componente tra 15 e 29 anni, il 12,7% è rappresentato da famiglie povere.

Analizzando i dati relativi a queste famiglie, l'incidenza della povertà è più bassa tra le famiglie in cui non vi sono componenti disoccupati e cresce al crescere del numero di disoccupati in famiglia: se la mancanza di lavoro riguarda sia le componenti adulte che le componenti giovanili, l'incidenza della povertà è del 49%, cioè in questi casi una famiglia su due è povera.

La povertà risulta inoltre fortemente correlata anche a bassi livelli di istruzione: il 64,7% dei giovani poveri appartenenti alle forze lavoro risultano in possesso del solo diploma di scuola media inferiore, essendo invece irrilevante la quota di laureati.

La quasi totalità di giovani poveri vive ancora con la famiglia di origine, quelli che vivono soli o in coppia rappresentando una eccezione. Povertà e disagio sociale giovanile si associano alla forte dipendenza dei giovani italiani dalle famiglie, che fungono da "ammortizzatore sociale". Secondo i dati dell'indagine *Young Europeans*, condotta dall'Eurobarometer nel 2001, il 74% dei giovani italiani tra 15 e 25 anni dipendono dalla famiglia, contro il 51% della media europea. Questo legame opera in due diverse modalità, essendo la transizione verso l'autonomia e la vita adulta ostacolata da una parte da condizioni sociali difficili, dall'altra, al contrario, dal benessere della famiglia di provenienza che fornisce un sostegno eccessivo.

Nel 2004 vivono in famiglie povere 1.369.000 giovani tra 15 e 29 anni (il 18% della popolazione povera), ed oltre i tre quarti sono residenti nel Mezzogiorno.

Le future linee di intervento: tracce per un mercato del lavoro più aperto ai giovani e per un nuovo *welfare*

Le cause dei problemi incontrati dai giovani nel processo di inserimento lavorativo sono molteplici e complesse, come abbiamo visto. Non ci soffermeremo qui su quelle che hanno a che vedere con la congiuntura economica e con la struttura produttiva del Paese, caratterizzata da forti disparità territoriali, né su quelle legate alle trasformazioni demografiche e alle relative politiche volte a trattenere più a lungo al lavoro i lavoratori adulti. Si tratta, infatti, di problemi che possono cercare soluzione solo nelle politiche industriali e di sviluppo i primi, nelle politiche previdenziali i secondi.

Ci riserviamo, invece, di individuare soluzioni per affrontare le questioni poste sul piano delle politiche formative, di quelle del lavoro, di quelle sociali. In un mercato del lavoro più dinamico e per questo più instabile, il lavoratore, ed il giovane in particolare, va tutelato nelle fasi di transizione da un lavoro ad un altro, ed accompagnato verso posizioni di lavoro più stabile. Ciò significa inter-

venire con politiche attive, formazione, strumenti di tutela del reddito, incentivi. Le proposte che seguono vanno concepite in una logica di raccordo istituzionale e funzionale, come interventi “integrati” che consentano al singolo lavoratore o disoccupato di essere supportato nel suo percorso di ricerca e permanenza nel lavoro lungo tutto l’arco della vita, tenendo dunque in debita considerazione anche l’influenza dei cicli di vita sulla partecipazione al lavoro.

Se una delle cause delle difficoltà nell’inserimento lavorativo delle giovani generazioni sta nell’adeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato, e se tutti oramai individuano la formazione come l’effettivo contrappeso che consente al sistema di sostenere le dosi di flessibilità necessarie, la strada maestra è quella di un massiccio investimento per adeguare a standard di qualità più elevati il sistema di offerta di istruzione e formazione e i relativi *output*, in linea con gli obiettivi dell’agenda di Lisbona attesi per il 2010.

Tra questi, appaiono prioritari:

- il rafforzamento delle competenze chiave, per riallineare la quota di quindicenni che registrano difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo (livello I del test Pisa) alla soglia

attesa al 2010 del 15,5% (attualmente il 23% della popolazione studentesca 15enne non supera il punteggio minimo);

- l'abbattimento al 10% della dispersione scolastica, che nel nostro Paese, come abbiamo visto, sfiora tassi del 23 - 24%;
- l'aumento del numero di giovani diplomati, dall'attuale 70% all'85%;
- l'innalzamento del numero dei laureati delle facoltà scientifiche (Matematica, Scienze e Tecnologia) oggi su livelli molto bassi (malgrado qualche lieve ripresa di recente);
- l'aumento del tasso di partecipazione degli adulti e dei lavoratori nella fascia d'età 25-64 anni;
- il rafforzamento delle attività di orientamento scolastico ed universitario;
- un riordino dei cicli di studio universitari, a partire da una revisione seria e coerente del sistema di offerta che si leghi a indagini aggiornate sui fabbisogni professionali e produttivi.

L'auspicato ammodernamento del sistema educativo deve rispondere in chiave efficiente e solidale a esigenze condivise di innalzamento dei livelli e della qualità del bagaglio di conoscenze e competenze dei giovani per l'esercizio della cittadinanza, di ampliamento delle opportunità di apprendimento, di consolidamento e crescita professionale in

una prospettiva ormai coincidente con l'intero arco della vita. Questo obiettivo non può gravare sulla sola scuola. Dalla lettura combinata dei dati di iscrizione all'istruzione superiore e di mortalità scolastica si nota che ad una scolarità generalizzata e all'aumento della domanda educativa corrisponde un contestuale aumento del *drop out*. Segno che la scuola non ha – da sola – strumenti e risorse adeguati per fare fronte a bisogni sempre più ampi, articolati e disomogenei. L'obiettivo dell'inclusione formativa mediante la strategia legislativa dell'innalzamento a 16 anni dell'obbligo di istruzione rischia di apparire solo una conquista nominale.

Occorre perciò spostare l'attenzione sulla qualità dei percorsi e dei loro risultati, e non soltanto sulla loro durata. Risultati verificabili e misurabili diventano un metro reale della concretezza del principio dell'egualianza di opportunità per tutti e della esigibilità del diritto ad apprendere. Il diritto all'esercizio della cittadinanza attiva e quindi al conseguimento delle competenze e conoscenze funzionali allo sviluppo personale ed a un positivo inserimento lavorativo e sociale, implica l'ampliamento delle opportunità e dei percorsi di istruzione e formazione per soddisfare la diversità delle domande educative.

Non esistono quindi una sola strada ed una unica soluzione. È neces-

sario il concorso di più agenzie formative e, in particolare, degli enti di formazione professionale.

Ciascuna deve garantire standard di qualità (relativi ad ogni aspetto del processo e del servizio formativo) certificabili e contribuire a soddisfare, per la sua parte e a parità di riconoscimento, le domande del territorio e l'esercizio del diritto secondo una prospettiva universalistica. Un miglioramento delle prestazioni e degli esiti del sistema formativo renderà anche più agevoli quei processi di orientamento guidato al lavoro (tramite l'alternanza fra scuola e lavoro, ma non solo) e di apprendimento continuo, a cui i giovani devono essere in ogni caso attrezzati.

Politiche del lavoro e giovani. Il ruolo del sindacato

Si pone in secondo luogo la grande questione delle politiche attive del lavoro. Si è da poco concluso un lungo e complesso processo di riforma che ha sancito la trasformazione, almeno sul piano normativo, del collocamento tradizionale nel nuovo sistema dei centri per l'impiego, nell'ambito di un processo di regionalizzazione delle competenze. È stata inoltre completata l'apertura delle attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro alle agenzie private, con un regime unico di autorizzazione.

Nell'ultimo quinquennio si è di fatto conclusa la fase di riorganizzazione ed oggi la maggioranza dei centri per l'impiego è strutturata in maniera tale da essere in grado di offrire i servizi di base: accoglienza, diffusione di informazioni sulla domanda di lavoro, preselezione per le aziende, così come si ha una diffusione abbastanza generalizzata di servizi per gli immigrati. Tuttavia, perché la rete dei servizi per l'impiego possa accreditarsi come sistema in grado di rispondere alle trasformazioni del lavoro degli ultimi anni, è necessario, da un lato, rendere maggiormente omogenea la distribuzione geografica (sono infatti soprattutto le strutture del centro-nord a mostrare situazioni più avanzate) dall'altro realizzare un ulteriore salto di qualità, rendendo operativi servizi di livello più avanzato in grado di individuare *target* specifici e personalizzare gli interventi.

L'obiettivo deve essere quello della "presa in carico" del soggetto, per arrivare ad offrire quanto previsto dalla legge: una proposta di adesione a iniziative di inserimento o formazione entro 4 mesi per giovani e donne ed entro 6 mesi per gli altri soggetti. È proprio sul piano della ricerca di concrete opportunità di inserimento che il giudizio è maggiormente insoddisfacente. Le indagini continuano a segnalare infatti una limitatissima capacità del si-

stema pubblico dei servizi per l'impiego di erogare politiche di *matching* efficaci.

Vanno messe in campo politiche di incentivazione ai centri per l'impiego perché attuino le azioni di inserimento e le politiche attive per i disoccupati previste dalla normativa, con adeguate risorse finanziarie ed umane ed evitando che si perpetuino disparità a livello regionale. In questo quadro proponiamo anche di indirizzare l'impegno dei servizi verso azioni mirate a sostenere, soprattutto con la formazione, i soggetti che mostrino frequenti episodi di lavoro flessibile. Condizioni necessarie per questo salto di qualità sono pure una accresciuta capacità di relazioni di rete sul territorio, con i soggetti istituzionali, con il privato sociale, con il mondo delle imprese, con le agenzie private per il lavoro.

Quest'ultimo punto, peraltro, può risultare strategico al fine di evitare che i centri pubblici per l'impiego divengano soggetti di serie B rispetto alle agenzie private. Si tratta, anche qui, di politiche dalla elevata valenza sociale, volte a spostare l'utilizzo di canali di inserimento al lavoro da quelli informali (in testa la rete amicale e parentale) a quelli istituzionali, ma anche di ottenere una migliore allocazione delle risorse da un punto di vista economico, aumentando le probabilità che un posto di lavoro sia co-

perto dagli individui più adeguati e non da quelli provenienti da un determinato ambiente familiare e sociale o con una migliore rete di conoscenze.

Uno dei temi che ha assunto maggiore rilievo nel dibattito recente è relativo al ruolo della flessibilità. Lungi dal voler entrare in una polemica che, come detto, riteniamo viziata da ideologismo e per questo sviante, consideriamo necessarie alcune integrazioni, nonché modifiche alla legge 30 mirate ad evitare i rischi di prolungamento dei periodi di flessibilità a carico delle stesse persone, nonché, viceversa, la piena attuazione di alcune parti della stessa legge che risultano di notevole importanza per l'inserimento professionale delle giovani generazioni.

In primo luogo vanno messi in campo incentivi economici alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, sull'esempio di quanto concordato in Spagna nel recente accordo di concertazione, con particolare attenzione ai soggetti che hanno già sperimentato periodi di flessibilità, o di discontinuità lavorativa, all'occupazione femminile, nonché ai territori più deboli. L'occupazione a tempo indeterminato va quindi resa conveniente.

Per quanto riguarda poi le modifiche alla legge 30, non riteniamo utili abrogazioni di parti della legge. Consideriamo piuttosto necessaria

e sufficiente l'introduzione di una clausola di rinvio alla contrattazione collettiva per quanto riguarda sia le possibilità di utilizzo di tutte le forme flessibili, sia l'individuazione di percentuali massime di impiego di rapporti flessibili, generalizzando, invero, una modalità già presente in buona parte della normativa sulle flessibilità e, nonché nella stessa legge 30. La contrattazione collettiva è, infatti, l'istanza meglio in grado di coniugare le esigenze imprenditoriali e quelle dei lavoratori.

Tra gli strumenti della legge 30 da ricalibrare, affidandone completamente la gestione alla contrattazione collettiva, figura il *part-time*, contratto peraltro scarsamente diffuso in Italia (16,7% delle donne e 3,7% degli uomini, contro una media europea, rispettivamente, del 32% e del 7%), e che è assolutamente necessario valorizzare, incentivandone l'utilizzo come uno degli strumenti in grado, in alcune fasi della vita, di conciliare impegni personali/familiari con impegni lavorativi. Il fatto che gli ingressi delle donne nell'occupazione siano condizionati dalla disponibilità di tipologie contrattuali in grado di conciliare lavoro e carichi familiari viene confermato dal dato che vede, nelle età centrali, la quota di donne che entrano nell'occupazione con un contratto *part-time* raggiungere il 37%, a fronte del 13% degli uomini. In questo senso anche il variare dei

tassi di occupazione femminile al modificarsi del ruolo in famiglia e del numero di figli testimonia delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro delle donne con bambini: nel 2003 le single presentano tassi di occupazione dell'86,5%, le donne che vivono in coppie senza figli hanno tassi di occupazione del 71,9%, le donne con figli del 51,5% (a loro volta i tassi sono decrescenti all'aumento del numero di figli). Inoltre il 20,1% delle madri occupate al momento della gravidanza non lavora più dopo la nascita del primo figlio. Si tratta di dati preoccupanti che non possiamo non prendere in considerazione dopo aver constatato che l'età di inserimento al lavoro si è spostata sempre più in là fino a coincidere con quella in cui andrebbero operate le scelte di tipo familiare e riproduttivo. A nostro avviso vanno previsti sgravi contributivi per i datori di lavoro che attivino contratti di "*part-time* lungo", cioè che prevedano orari di lavoro "concilianti" (ad esempio tra le 25 e le 30 ore settimanali) ma non tanto brevi da risultare penalizzanti per la retribuzione, il calcolo della pensione, la carriera, creando in tal modo le condizioni per l'utilizzo del *part-time* anche da parte di lavoratori con professionalità elevate.

Tra le parti della legge 30 da valorizzare ed attuare in tempi brevi, recuperando il grave ritardo, vi è la normativa relativa al nuovo ap-

prendistato. Ci riferiamo in particolare all'apprendistato professionalizzante, la cui disciplina sarà operativa solo in seguito alla regolamentazione dei profili formativi, demandata alle Regioni (solo 5 Regioni hanno legiferato). Vi è un effettivo rischio di frammentazione, che Cgil, Cisl e Uil stanno tentando di evitare tramite una interlocuzione con il Coordinamento delle Regioni.

Inoltre, nell'ottica dell'innalzamento della quota di popolazione che raggiunge un diploma o una qualifica, si deve mirare ad una situazione in cui il nuovo apprendistato, nelle sue articolazioni, sia l'unico rapporto di lavoro stipulabile per i giovani con meno di 18 anni.

A nostro avviso, il vero limite della legge 30 è quello di non aver previsto strumenti per assicurare a chi lavora una continuità di cittadinanza anche in presenza di una maggiore articolazione e discontinuità dei percorsi lavorativi, discontinuità che appare connaturata al nuovo modello post-fordista. L'annunciato passaggio dalla sola tutela sul posto di lavoro alla tutela e alla promozione nel mercato del lavoro appare rimasto a metà strada. Insieme ai nuovi servizi per l'impiego e al ridisegno delle flessibilità si sarebbe dovuto prevedere "a monte" un sistema di *welfare* all'altezza dei cambiamenti del lavoro. Per riorganizzare un nuovo ed efficiente *welfare*

si dovrà fare perno su politiche attive e non assistenziali, lo si dovrà collegare strettamente ai cambiamenti nel lavoro, si dovrà prevedere un aumento degli stanziamenti pubblici in percentuale alla ricchezza prodotta. In quest'ambito, tra le riforme annunciate e non realizzate assume forte rilievo la riforma degli ammortizzatori sociali. Si dovrà muovere lungo tre direzioni: stretto collegamento con i servizi per l'impiego e con i sistemi di incentivazione dell'occupazione, estensione a tutti i settori produttivi e a tutti i soggetti, ivi compresi i lavoratori coinvolti in rapporti di lavoro non standard. Lo scorso anno è stato realizzato l'aumento dell'indennità ordinaria di disoccupazione, ma in maniera parziale rispetto a quanto il precedente governo aveva concordato con le parti sociali, e soprattutto con una norma a scadenza, a causa delle difficoltà di reperimento delle risorse. Va dunque completato e portato a regime l'aumento dell'indennità ordinaria ed assicurata la sua fruizione, eventualmente riducendo i requisiti assicurativi, a tutti i casi di cessazione del rapporto di lavoro, compreso l'apprendistato e tutti i rapporti non standard. Inoltre va introdotto, in tutti i settori sprovvisti di cassa integrazione, un istituto per garantire un sostegno al reddito anche nei casi di sospensione del lavoro. Per non incorrere in problemi fi-

nanziari insormontabili che, più volte in passato, hanno impedito il realizzarsi di questo obiettivo, va adottato un sistema di finanziamento misto, affiancando ad una indennità pubblica una provvigione finanziata con risorse di tipo contrattuale gestite dagli enti bilaterali sindacali. Anche in questo caso vanno comprese nel sistema tutte le tipologie di rapporto di lavoro. L'erogazione di tutte le indennità va collegata ad interventi di riqualificazione e reimpiego, attraverso uno strettissimo collegamento tra Inps e centri per l'impiego, pubblici e privati convenzionati.

Se si parla di rinnovamento del *welfare*, nello specifico della situazione italiana, non possiamo non prendere in considerazione la situazione dei collaboratori coordinati a progetto (co.co.pro), in prospettiva esposti ad un trattamento pensionistico inadeguato a garantire loro un'esistenza dignitosa, con tassi di sostituzione intorno al 30%. La riduzione della forbice contributiva tra collaboratori e lavoratori dipendenti, con una progressiva parificazione delle aliquote, come la Cisl chiede da tempo, sarebbe funzionale sia al miglioramento delle prestazioni per i co.co.pro., compresa una indennità di disoccupazione, sia a ridurre la "convenienza" all'utilizzo delle collaborazioni a progetto in luogo di lavoro dipendente, ed avrebbe inoltre effetti di

riequilibrio anche rispetto alla sostenibilità finanziaria di un *welfare* più inclusivo. Per i collaboratori va pure risolto il problema della ricostruzione previdenziale della carriera, rendendo possibile chiedere a carico delle altre gestioni il computo dei periodi maturati nell'ambito della gestione separata.

Collegata al riequilibrio della aliquota dovrebbe essere la creazione di un Fondo per il mutuo casa destinato alla copertura delle garanzie bancarie per questi lavoratori.

La difficile situazione occupazionale dei giovani nel nuovo mercato del lavoro pone anche al sindacato sfide inedite. Ci viene richiesto un grande impegno volto a confezionare un'offerta sindacale più evoluta, a partire dalla ridefinizione della tutela contrattuale che non può più essere tarata sul lavoratore standard. La Cisl già da alcuni anni si è impegnata sul terreno del lavoro atipico, creando l'Associazione per il lavoro atipico e interinale (Alai), impegnata nella rappresentanza dei lavoratori non standard attraverso la creazione di servizi specifici, come l'accesso al credito e la tutela in caso di malattia per i lavoratori temporanei, ma anche attraverso una specifica contrattazione, anche per i co.co.pro. Uno dei terreni di maggior impegno è stato rappresentato dalla formazione: abbiamo infatti dato vita, insieme alle altre sigle confederali ed alle rappresentanze dato-

riali, al primo fondo bilaterale per la formazione continua, rivolto ai lavoratori interinali. Con questa ricchezza di esperienze abbiamo dimostrato di saper ancora parlare ai giovani, in particolare a quel segmento di offerta di lavoro giovanile, in repentina crescita, che faticava a trovare rappresentanza e tutela.

A partire dall'esperienza del fondo per la formazione per i lavoratori interinali, in questi anni sono nati gli altri fondi bilaterali settoriali per la formazione continua, ai quali la Cisl, con Cgil e Uil, partecipa insieme alle rappresentanze datoriali di tutti i settori produttivi. La bilateralità sta dando buona prova di sé,

e proprio a partire da queste positive esperienze riteniamo che vada creata una sinergia in capo agli enti bilaterali che, tenendo conto dei compiti loro già assegnati, e puntando ad una legislazione che, come già detto, assegni loro anche compiti in tema di ammortizzatori sociali, diverrebbero soggetti in grado di governare il mercato del lavoro integrando i principali strumenti di tutela: servizi all'impiego, formazione, sostegno al reddito.

Riteniamo che sia una delle vie da seguire per tentare risposte nuove alle esigenze dei giovani in un mondo del lavoro in repentina trasformazione.

