

## 7.

## Dare cittadinanza ai giovani: indicazioni di metodo per le politiche

*Tommaso Vitale*

### 7.1 Le scienze sociali e la questione giovanile

La questione giovanile è oggi riconosciuta come una delle questioni centrali del Bel Paese. A lungo non è stato così. Nel nuovo millennio, negli anni che hanno preceduto la crisi ma anche nei primi anni della crisi, la questione giovanile non è stata un prisma attraverso cui guardare l'Italia, comprendere i rapporti di potere e le dinamiche di cambiamento sociale, né sui media principali, né nel discorso pubblico o nell'agenda di partiti e governi.

Diverso quanto accaduto sul piano della ricerca. Le analisi delle diseguaglianze generazionali sono state sviluppate da economisti e sociologi: soprattutto dagli studiosi più attenti alle transizioni fra istruzione e mercato del lavoro. Prima di altri, essi hanno avvertito il peso strutturale che le diseguaglianze generazionali esercitavano sull'intero funzionamento del sistema Paese [Scamuzzi 1991; Reyneri 2005; Barone 2013].

Questo non vuol dire sminuire gli studi che hanno perseguito un progetto esplicito di analisi della condizione giovanile. A partire dagli anni '80 si sono sviluppati studi importanti sui giovani, molti dei quali condotti da sociologi, seguendo gli importanti lavori diretti da Carlo Buzzi, Antonio Cavalli e dal compianto Antonio de Lillo con l'istituto di ricerca Iard. Fra il 1983 e il 2007 i sette "Rapporti Iard sulla condizione giovanile in Italia" hanno costituito un punto di riferimento imprescindibile nella comprensione delle principali dinamiche delle nuove generazioni. Il contributo dello Iard fu veramente di primaria importanza per stabilizzare e istituzionalizzare la conoscenza *sistematica* della cultura e della condizione giovanile, sia nel rapporto con i media, sia nelle modalità allora in buona misura inedite e collaborative di concepire la ricerca scientifica su questo

tema. Come ha ricordato di recente Schizzerotto [2013]: “Antonio de Lillo fece in modo che i dati raccolti in tutte le sette rilevazioni Iard sui giovani fossero messi liberamente a disposizione dei colleghi interessati a condurre analisi secondarie su di essi”.

Anche la sociologia della cultura ha contribuito alla conoscenza delle opzioni di senso e di azione simbolica dei giovani, in particolare seguendo le intuizioni sviluppate inizialmente da Alberto Melucci e riprese in seguito da alcuni dei suoi colleghi e allievi, tra cui Carmen Leccardi, Luisa Leonini, Enzo Colombo e Paola Rebughini. A Torino Franco Garelli, Nicola Negri, Augusto Palmonari e Loredana Sciolla hanno lavorato sui temi cruciali dei valori, della socializzazione e dell'apprendimento delle norme fra i giovani [Garelli *et al.* 2006; Garelli 2016]. A Firenze, una tradizione più attenta alle dimensioni politiche e partecipative, costituitasi intorno ai lavori di Gianfranco Bettin Lattes, ha esplorato il ruolo delle generazioni in politica, e dei giovani nei partiti politici [Recchi 1997] e nei movimenti sociali [Alteri, Raffini 2007], con attenzione anche ai movimenti studenteschi [Caruso *et al.* 2009; Alteri *et al.* 2017].

Nell'insieme comunque la sociologia fino a tempi recenti ha sottostimato “le tendenze gerontocratiche in atto nella società italiana” [Cavalli, Leccardi 2013]. A livello formativo, poi, le dimensioni di analisi in termini di età, e le relative distinzioni fra effetti di coorte ed effetti di generazione, non hanno trovato sufficiente attenzione nelle formazioni universitarie in scienze economiche, politiche e sociali [Schizzerotto *et al.* 2011].

Negli ultimi anni, a fianco dell'economia e della sociologia, la demografia ha contribuito sensibilmente a porre all'attenzione generale la questione giovanile. La demografia, in quanto scienza della popolazione per antonomasia, ha investito particolarmente nella ricerca sulla struttura per classi di età del Paese, per analizzare gli effetti su coorti e generazioni di politiche, comportamenti riproduttivi, opportunità del mercato del lavoro, e sistema dell'istruzione. Pensiamo a Massimo Livi Bacci, o al fondamentale lavoro svolto all'Università del Sacro Cuore, prima, e all'Università di Milano-Bicocca, poi, da Giuseppe Micheli [2013; Micheli, Rosina 2009], e dagli studiosi da lui formati (fra gli altri, Giulia Rivellini, Alessandro Rosina, Francesco Billari e Stefano Laffi).

Alessandro Rosina, in particolare, ha insistito sul degiovanimento dell'Italia, da non confondere con le dinamiche più tradizionali di invecchiamento della popolazione [Rosina, Balduzzi 2012]. I suoi lavori hanno permesso di riconoscere come la questione della riduzione del numero di giovani nella società italiana fosse e resti un fenomeno di primaria importanza, di cui comprendere al tempo stesso le cause e gli effetti. Per questo l'Istituto di Studi Superiori Giuseppe Toniolo, ente fondatore dell'Università Cattolica, ha promosso il "Rapporto giovani", ormai giunto alla quinta edizione, pubblicato *annualmente* dal Mulino, sotto la direzione scientifica dello stesso Alessandro Rosina: una grande indagine panel sui giovani fra i 18 e i 33 anni che vengono re-intervistati longitudinalmente ogni anno per tre anni di seguito, sulla base di un campione di 9.358 giovani nel 2015, di cui nel 2016 ben 6.172 hanno nuovamente portato a termine l'intervista. All'indagine longitudinale, l'Istituto Toniolo affianca ogni anno anche delle rilevazioni specifiche, nel 2017, ad esempio, un'indagine via internet sulle "soft skills" e una comparazione su sei Paesi europei relativa al senso di appartenenza all'Unione europea e alla Brexit. Si tratta di un dispositivo di ricerca unico e importantissimo, che ha permesso di far progredire sostanzialmente la conoscenza dei giovani italiani. Nelle parole del curatore del Rapporto, esso infatti "restituisce il quadro di una generazione che ha necessità di essere capita" [Rosina 2017a, 14].

In questo rinnovato quadro intellettuale, l'Istat ha contribuito a sottolineare come disoccupazione, povertà e, più in generale, l'accesso a risorse e opportunità fossero ormai tutti fenomeni segnati da un marcato svantaggio per i giovani. Una specifica sezione dedicata ai dati disponibili sulla questione giovanile è stata creata nel sito istituzionale dell'ente ([www.istat.it/it/giovani](http://www.istat.it/it/giovani)). La ventiquattresima edizione del rapporto nazionale, pubblicata nel 2016, ha sviluppato e consolidato *una lettura per generazione* non solo delle trasformazioni demografiche e sociali, ma anche delle dinamiche del mercato del lavoro, e del sistema della protezione sociale [Istat 2016].

Di seguito mi ripropongo di riprendere i punti più importanti espressi nei capitoli precedenti, per articolare una selezione di elementi di analisi della condizione giovanile con delle questioni relative alle politiche pubbliche, per individuare dei punti non generici

in parte trascurati nel discorso politico. Per farlo, ritengo debbano essere esplorate tutte e tre le scale di osservazione: quella macro della struttura di relazioni all'interno della società italiana e della sua strutturazione nel tempo, quella micro attinente alle caratteristiche sociali dei giovani, e quella meso, propria delle modalità di funzionamento dei regimi regolativi delle politiche per i giovani. Inizialmente presento il quadro di *political economy* che spiega una crescita abnorme della disoccupazione giovanile negli anni successivi alle crisi del 2008-2009 e 2011-2013. Successivamente guardo ad alcune delle modalità con cui i giovani hanno fronteggiato il contesto di crisi. Per evitare il rischio denunciato da Cavalli e Leccardi di una sociologia assai fine nella descrizione della condizione giovanile, ma poco capace di inscrivere relazionalmente questa condizione all'interno della società italiana nel suo complesso, sviluppo alcune analisi sul tipo di politiche di cittadinanza per i giovani in Italia, e sulla loro debolezza nel proteggere dai rischi sociali, e anche dalla povertà. Ma questo non sarebbe abbastanza per articolare al meglio condizione giovanile e quadro di politiche pubbliche. La comparazione con i regimi di cittadinanza socio-economica dei giovani negli altri Paesi europei aiuta ad andare più in profondità, e a concettualizzare meglio i nodi del caso italiano. Lo farò appoggiandomi principalmente sulla proposta di analisi comparativa fatta di recente da Tom Chevalier. L'ultima parte sarà perciò dedicata a sviluppare poche indicazioni di metodo che permettano legare i punti visti in precedenza con questioni che non si fermano al disegno di politiche pubbliche ma affrontino anche i punti delicati relativi all'implementazione e al monitoraggio all'interno di regimi locali di regolazione che, in Italia, sappiamo essere assai vari e differenziati.

## 7.2 La *political economy* della condizione giovanile in Italia

L'Italia ha avuto una dura crisi valutaria nel 1992-1993 che ha molto frenato lo sviluppo economico. Crisi che ha fatto crescere, e di molto, le diseguaglianze sociali. È stato in quel momento che la povertà è molto aumentata, a causa di un forte abbassamento dei redditi delle persone appartenenti alle classi medio-basse che, di

fatto, si sono ritrovate a cadere in una condizione sociale inferiore. In seguito alla crisi del 1993, la produttività ristagna, la politica economica è sostanzialmente deflazionistica, il tasso di cambio reale in apprezzamento, e il debito pubblico molto alto [Baccaro, Pontusson 2016]. La crescita salariale è pressoché inesistente, del 4% circa fra il 1995 e il 2016, a fronte di un 22% in Germania, e un 37% nel Regno Unito. Il debito delle famiglie aumenta ma non è sufficiente a far ripartire consumi e crescita. Il modello di crescita si consolida sulla base del livello della domanda di consumi, e sulla sua espansione e contrazione, piuttosto che sul livello delle esportazioni [Hall 2014].

In questo *pattern*, la crisi finanziaria globale del 2008-2009, e le successive crisi dei debiti sovrani del 2011-2013, hanno ristretto le opportunità occupazionali dei giovani in Italia ancor più che in altri stati europei. E non solo: il reddito reale pro capite delle famiglie è caduto ai livelli della fine degli anni Ottanta. Una vera stasi nei redditi familiari, unica nei Paesi avanzati, e che ha riguardato tutta la popolazione e non solo i ceti popolari [Brandolini *et al.* 2018]. La crisi ha fatto registrare una caduta del Pil per diversi anni, e ha accresciuto i divari fra giovani e anziani, oltre che fra italiani e immigrati. Non ultimo, l'assenza di un forte sistema di formazione professionale, diffuso in tutto il paese, e capace di suscitare programmi di qualità in collaborazione con la società civile, ha ridotto le capacità di formazione di competenze e (ri-)orientato molte imprese verso produzioni e servizi a basso contenuto di tecnologia, che competono sui prezzi più che sulla qualità, molto esposti alla concorrenza dei Paesi emergenti [Storm, Naastepad 2015].

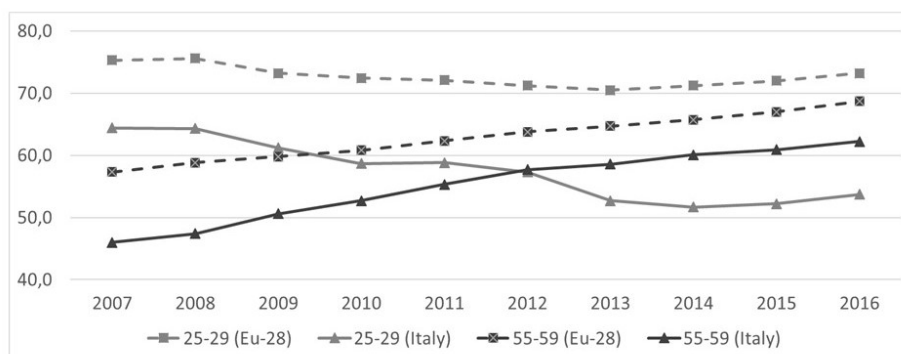
Per fronteggiare la crisi, la politica economica europea ha spinto verso la riduzione del costo del lavoro, per rendere i prodotti per l'esportazione più competitivi. Tuttavia l'Italia, con il suo modello di crescita tipico delle economie di mercato mediterranee, dipendenti dalla domanda interna per la crescita, ne è stata in larga misura penalizzata, soprattutto in alcuni suoi territori. Se da sempre e ovunque la disoccupazione giovanile non è solo strutturale ma anche fortemente *prociclica*, questo è stato particolarmente evidente in Italia: dal 2008 la disoccupazione giovanile è risultata correlata all'intensità della doppia recessione e peggiorata da fluttuazioni economiche negative, il tasso di occupazione dei giovani si è ridotto

così di oltre dieci punti in sette anni. Il che ha avuto conseguenze durissime sul sistema economico italiano, i suoi mondi della produzione e la sua capacità di innovazione competitiva: da sempre, infatti le variazioni dell'occupazione giovanile sono positivamente e fortemente correlate alla crescita della produttività. Come rilevato di recente dal presidente della Banca Centrale Europea, Mario Draghi, l'aumento vertiginoso della disoccupazione giovanile non avrà solo conseguenze di lungo periodo, ma ha già avuto effetti recessivi e prociclici sulla produttività.

### 7.2.1 La disoccupazione giovanile in Italia

Si ricordi un dato, fra i tanti importanti. Nel 2015 il 39,2% degli italiani fra i 15 e i 34 anni ha un lavoro. Come sempre un dato da solo, non aiuta: è la lettura in relazione a quanto avveniva prima o avviene in altri Paesi europei, che permette di assumere pienamente la gravità di quanto accaduto in Italia (Graf. 7.1).

Grafico 7.1 – Tasso di occupazione in età 25-29 anni e 55-59 anni: confronto Italia e UE-28 (2007-2016 -%)



Fonte: Istat, 2017. Elaborazione: Rosina, 2017b.

Nel periodo in cui l'Italia ha attraversato la sua crisi politica ed economica più dura, nel 1993, era occupato il 50,2% dei giovani italiani. In entrambi i momenti (1993 e 2015), i dati nascondono fortissimi squilibri territoriali fra le Tre Italie. Se si guarda al tasso di occupazione dei soli 25-29enni in Italia e in Europa, si scopre che nel 2007 era inferiore rispetto alla media europea di poco più

di 11 punti percentuali, mentre nel 2016 lo è di poco meno di 20 punti percentuali. Prima della crisi, nel 2007, il tasso di occupazione giovanile in Italia e in Europa era più alto di quello dei 55-59enni in Italia e in Europa. Nell'Europa a 28 resta in media più alto dei 55-59enni anche nel 2016; tuttavia non è così per il caso italiano: nel 2009 scende sotto la media europea del tasso di occupazione dei 55-59enni, e nel 2013 sotto i valori dei 55-59enni [Rosina 2017b]. Oggi i numeri sono impietosi: nel 2016, nella fascia 15-19 anni, il tasso di occupazione in Italia è inferiore di 12,7 punti percentuali, per i 20-24 anni di 21,2 punti, per i 25-29 di 19,5 punti percentuali, 11,8 fra i giovani adulti 30-34enni [Rosina 2017b]. La dinamica a "X" del caso italiano, che inverte i rapporti fra giovani e adulti a carriera avanzata, non ha per ora riscontro guardando alle medie europee, che sebbene puntino tendenzialmente a una convergenza, ne sono ancora lontane, e potrebbero avere un'evoluzione parzialmente diversa da quella italiana. Sempre che il caso italiano non sia un precursore di una dinamica più diffusa, sebbene meno rapida e intensa.

### 7.3 Giovani che non si arrendono

In Italia sono particolarmente forti le norme sociali relative all'orgoglio di lavorare, in larga misura assai più importante di altri tipi di esperienze personali (familiari, legate al tempo libero, o alle passioni). Inserirsi attivamente nella vita produttiva è "la sfida principale" e "la principale fonte di dignità personale e autostima" [Colombo *et al.* 2017, 59]. Come ha sottolineato Cécile Van de Velde, in Europa la crisi non ha fatto che accentuare il valore del lavoro: rispetto a momenti storici in cui l'occupazione giovanile era più ampia, oggi la scarsità di domanda di lavoro ha prodotto una forte pressione a "sistemarsi", maggiore stigmatizzazione nei confronti di chi non lavora, e un sentimento diffuso fra i giovani disoccupati di rischiare di sprecare la propria vita. I giovani sospendono e rimandano i progetti familiari, per investire al massimo sul mercato del lavoro. Prendere in mano la propria vita implica essenzialmente cercare lavoro in condizioni di elevata instabilità, anche a discapito di altre sfere esistenziali. Competizione e pressioni diventano onnipresenti, insieme

a un sentimento di declassamento rispetto ai propri genitori [Van de Velde 2017]. E i giovani sono consapevoli della grande distanza che li separa dal vissuto dei propri genitori e nonni.

L'aumento della disoccupazione giovanile ha avuto conseguenze durissime sui giovani stessi, riarticolarlo la dinamica di "ricatti e riscatti del lavoro". In assenza di crescita dell'economia e dei redditi familiari, le posizioni relative di reddito dei giovani nel loro complesso si sono molto indebolite rispetto a quelle degli anziani. Il mercato del lavoro italiano, inoltre ha relegato i giovani in un segmento "secondario", con bassi salari, forte instabilità, scarse tutele e modeste opportunità di mobilità sociale [Barbieri, Fullin 2014].

### 7.3.1 *Contesto strutturale di opportunità e tensioni normative*

In questo contesto strutturale di (scarse) opportunità, si sono fragilizzati i processi di socializzazione al lavoro [Lodigiani, Santagati 2016] e si è consolidato fra i giovani un senso di incertezza e debolezza per le prospettive future. Il che non equivale a dire che si è di fronte a una generazione nell'insieme rassegnata, scoraggiata, cristallizzata in una condizione di non-autonomia progettuale. Al contrario, come si è descritto nel capitolo, 3 i giovani oggi più che scoraggiati esprimono un certo *scetticismo* rispetto alla capacità delle istituzioni (politiche, educative, associative, ecclesiastiche) di ascoltarli, di entrare in dialogo, di sostenerli nei loro progetti di vita [Colombo *et al.* 2017, 62]. I risultati della ricerca diretta da Garelli su un campione di 1.450 giovani fra i 18 e i 29 anni nel 2015 sono determinanti in proposito: "i giovani di oggi sembrano piuttosto orfani di qualcuno che li prenda sul serio e sia disposto a comunicare con loro sapendoli ascoltare e mettendosi in gioco al di là degli schematismi e degli interessi religiosi, politici, ideologici e di potere" [Scalon 2016, 174].

### 7.3.2 *L'apertura dei giovani italiani al mondo*

L'Italia ha pochi giovani per un forte degiovanimento demografico, e pochi giovani laureati; quelli che ci sono hanno poche opportunità di collocarsi rapidamente nel mercato del lavoro e perseguire il proprio progetto di vita autonoma, e non rivedere troppo al ribasso le proprie aspettative. In questo quadro, molti sono propensi a emigrare. Soprattutto i laureati. Recchi, Barone e Assirelli [2016]



ipotizzano che molti giovani laureati in Italia peraltro sottostimino il vantaggio in termini di reddito che potrebbero ricavare trasferendosi in un altro Paese, in particolare in un Paese extraeuropeo emergente. L'Italia perde giovani qualificati, circa il 2,4%, e non riesce ad attrarne dall'estero. E non si tratta solo di un impoverimento quantitativo, ma anche qualitativo. Sono soprattutto i più giovani, più qualificati (con un titolo di studio elevato) e più dinamici a valutare l'eventualità di emigrare [Migliavacca *et al.* 2015]. Il tessuto produttivo italiano assorbe pochi lavoratori qualificati (laureati), investe poco in ricerca e sviluppo; le professioni liberali sono particolarmente "chiuse" e richiedono spesso reti di relazioni personali per accedervi; il settore pubblico si è molto contratto negli ultimi due decenni. Non giocano solo fattori "espulsivi" (i bassi salari, la mancanza di opportunità di lavoro coerente con la propria specializzazione o con il proprio progetto professionale), ma anche fattori espressivi importanti, legati alla voglia di mettersi alla prova, di scoprire un nuovo contesto, di imparare un'altra lingua, di prendere le distanze dal proprio ambiente di origine [Recchi *et al.* 2016]. Senza sottovalutare il fatto che migra anche chi non ha avuto esperienze di lavoro negative, o episodi lunghi di disoccupazione, o occupazione a basso salario: oltre a voler fare un'esperienza, o a volere migliorare le proprie condizioni, a volte si vuole prendere le distanze da una società percepita come negativa. Come ricorda Garelli [2016, 215]: "Non sempre il vissuto ci offre una chiave di lettura della realtà, in una società globale che amplifica e condiziona la nostra visione del mondo". In questa direzione, nella sua ricerca sui giovani italiani emigrati a Manchester dopo la doppia crisi del 2008-2011, Monica Santoro sottolinea l'importanza dei significati attribuiti alla crisi della società italiana, più che dell'impatto della crisi sulle loro vite. I giovani da lei intervistati esprimono scarsa fiducia nelle possibilità di cambiamento della società italiana. Riprendendo un concetto su cui si è già insistito in precedenza, si può dire che sono *scettici* rispetto a una crisi strutturale che vedono investire "le istituzioni, la cultura, i rapporti fra le generazioni, le relazioni di potere all'interno della società italiana" [Santoro 2017, 158]. In sintesi, fattori di natura differente si *cumulano* [Massey 1990]: si tratta sempre di una combinazione di vincoli esterni, scelte intenzionali, aspirazioni, risorse, competenze linguistiche, rappresentazioni delle

società di partenza e di arrivo, assunzione di rischio [Favell, Recchi 2011], molta riflessività [Grabowska 2016] e capacità adattiva, solitamente correlata con il titolo di studio, e con esperienze di impegno civile [Giorgi, Vitale 2017].

### 7.3.3 *Obiettivi difficili da concretizzare*

Anche nella ricerca presentata in questo volume l'Europa appare agli occhi dei giovani una straordinaria opportunità, e una fonte di miglioramento delle condizioni di autonomia. Ma la capacità di desiderare una vita piena e indipendente non è solo dei giovani italiani che emigrano all'estero, o dei giovani di famiglia straniera che immigrano in Italia. In effetti, anche guardando alle situazioni più difficili, come nel caso dei giovani che non lavorano e non studiano (Neet), le ricerche *non* mettono in luce un dato di remissività e arrendevolezza. Un risultato di ricerca cruciale sulla condizione di Neet è che essi non hanno livelli più bassi negli obiettivi di autonomia e di formazione di una propria famiglia rispetto ai loro coetanei. Certo, rispetto ai lavoratori autonomi o dipendenti con contratto a tempo indeterminato, riescono meno a concretizzare sia gli obiettivi di fecondità che di autonomia. Soprattutto se hanno un basso livello di istruzione, diviene particolarmente difficile per loro anche solo la conquista dell'autonomia e la conseguente uscita dalla casa dei propri genitori [Sironi *et al.* 2017, 89].

Non si possono, quindi, in nessun modo ignorare le difficoltà strutturali per passare con successo le tappe di transizione alla vita adulta (cfr. Cap. 2). Eppure, nel corso della grande recessione i giovani che non lavorano e non studiano sono rimasti assai trascurati da politiche e servizi di supporto alla transizione verso la vita adulta, come giustamente sottolinea Roberto Rossini a conclusione di questo volume. Sono stati trascurati, e sono aumentati: la loro numerosità si è accresciuta di oltre mezzo milione di unità, con un'incidenza nel 2014 del 26% sui loro coetanei, ovvero + 6,7 punti percentuali rispetto al 2008, scesa nel 2016 al 24%, percentuale che si attesta al 34% nel Mezzogiorno. Anche le regioni del Nord sono tutte sopra la media europea (12,5% dei 15-24enni nel 2014), con la sola eccezione della provincia di Bolzano: 15,0% in Veneto, 16,1% in Lombardia, 17,8% in Emilia Romagna, 18,2% in Piemonte [Rosina, 2017b].

La percentuale è ancora più alta fra i residenti stranieri compresi fra i 15 e i 34 anni: il 35%. Fra le giovani donne straniere, l'incidenza poi arriva fino al 47,3%, in altri termini più di venti punti percentuali rispetto alle giovani donne 'autoctone' [Caritas-Migrantes 2017]. In generale, il rischio di cadere in una condizione di esclusione dall'istruzione e dal lavoro risente molto della posizione di classe della famiglia di origine. Studiando le determinanti sociali di questo rischio fra i giovani fra 15 e 24 anni, Pasquale di Padova ed Enrico Nerli Ballati [2017] hanno riscontrato un andamento lineare dal 7,2% fra i figli della borghesia, al 12,0% nella classe media impiegatizia, al 25,9% nelle famiglie operaie, fino al 37,3% dei giovani in famiglie con gravi difficoltà di disoccupazione. Per questi ultimi, il rischio che la condizione d'inattività metta a repentaglio le dimensioni profonde della personalità, e in particolare l'auto-stima, è particolarmente elevato.

#### 7.3.4 *La disoccupazione lascia cicatrici durature*

La disoccupazione di lunga durata è certamente la condizione che ha effetti più negativi sulle persone. I giovani sono più colpiti rispetto ad altri gruppi di età dalla disoccupazione di lunga durata, e questo è un dato che accomuna tutti i Paesi europei. Un basso livello di istruzione e la mancanza di esperienza lavorativa sono i due principali fattori che aumentano la probabilità che un giovane diventi disoccupato di lungo periodo [Eurofound 2017]. Nella letteratura si parla di effetti che lasciano cicatrici durature (*scarring effects*) [Bell, Blanchflower 2011]: i dati della *European Social Survey* rielaborati di recente da Eurofound evidenziano come chi da giovane ha avuto una esperienza di disoccupazione di lunga durata abbia maggiori probabilità di essere impiegato in occupazioni semi-qualificate e non qualificate quando rientra nel mercato del lavoro. Inoltre, le esperienze in età giovanile di disoccupazione di lunga durata hanno effetti negativi per tutta la vita sulle prospettive di guadagno, sul sentimento di soddisfazione generale per la propria vita e aumentano il rischio di esclusione sociale, diminuendo anche l'ottimismo per il futuro.

La disoccupazione di lungo periodo mette duramente a rischio anche la vocazione civile dei giovani, essendo la condizione di inoccupazione correlata a livelli più bassi di fiducia nelle potenzialità

delle istituzioni democratiche [Pais 2016]. La penuria di risorse, la bassa efficacia di molti centri per l'impiego l'assenza di informazioni sui mercati del lavoro non fanno che rendere ancora più difficile per i giovani delle classi svantaggiate perseguire delle aspirazioni profonde, ricostruire una prospettiva di senso e darsi un progetto di vita autonoma in relazione alla realtà concreta [Van de Velde, 2017]. In questo quadro l'impegno associativo, l'azione solidale e mutualistica con altre persone, assume una grande valenza. Esso non è un palliativo all'assenza di risorse, ma una fonte di informazione, capitale sociale e senso di appartenenza. La partecipazione dei giovani alle esperienze di volontariato discrimina nella propensione alla condivisione, prepara alle esperienze che richiedono più fiducia verso gli estranei [Pais 2016], favorisce l'acquisizione di competenze relazionali e di assunzione di responsabilità per il lavoro con gli altri [Biorcio, Vitale 2017].

#### 7.4 Gli elementi di debolezza della cittadinanza socio-economica dei giovani in Italia

Quanto visto nel paragrafo precedente non può essere né ridotto né relativizzato. La concentrazione di disoccupazione e povertà fra giovani e minorenni pone una vera questione di cittadinanza sociale in Italia. Le politiche di contrasto alla povertà in Italia durante la crisi e negli anni successivi sono state scarse, e non sono state dirette con precisione a ridurre il rischio di povertà fra i minori, né tantomeno fra i giovani, desiderosi di autonomia dalla famiglia di origine. L'introduzione del nuovo sistema di reddito minimo (Rei) permette di ragionare in maniera più ampia sulle modalità innovative di programmazione e presa in carico di persone in situazione di vulnerabilità. L'introduzione di questa nuova misura non esime tuttavia dall'usare ancor più una prospettiva generazionale per ragionare sulle politiche pubbliche di protezione sociale in Italia, e sui loro effetti per la cittadinanza sociale dei giovani.

In Italia, per altro, lo stampo del welfare ha un carattere lavorista, essendo molte delle protezioni sociali costruite sul lavoro. La formazione professionale, pur avendo delle eccellenze, non è distribuita in

maniera eguale in tutto il territorio nazionale, e complessivamente mancano programmi di vasta scala e ampia portata che vedano protagonista la società civile locale nella produzione collaborativa di formazione professionale [Hall 2018].

L'Italia presenta tre elementi di debolezza fondamentali per una cittadinanza sociale ed economica dei giovani. Tre questioni su cui sono stati interrogati direttamente i giovani presenti nel campione della ricerca presentata in questo volume.

1. Innanzitutto una debolezza di un quadro esplicito e strategico di misure di politica del lavoro focalizzate sulla transizione scuola-lavoro, di servizi per l'impiego e più in generale un sistema d'istruzione poco attento alla formazione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, con una cronica sottovalutazione dell'importanza della formazione professionale e dell'istruzione tecnica superiore [Busemeyer 2015].
2. In secondo luogo, una carenza strutturale di politiche per la casa e, all'interno di questa tendenza generale, una ancor più marcata disattenzione per i bisogni abitativi dei giovani, e una pressoché assenza di contributi e defiscalizzazioni a sostegno delle spese abitative dei giovani [Tosi 2017].
3. In terzo luogo, e preme mantenere il punto analiticamente distinto dal primo punto, una sottovalutazione endemica dell'importanza e dell'*attualità* dell'orientamento scolastico e professionale, per gli adolescenti come per i giovani, sia alla fine della scuola media inferiore, sia nel corso e alla fine delle scuole superiori, nonostante esperimenti seri di metodologie e strategie attive di orientamento diano ottimi risultati anche in termini di riduzione delle diseguaglianze legate alla famiglia di origine, [Barone *et al.* 2017b].

#### 7.4.1 *L'attualità delle politiche e degli interventi di orientamento*

Si è detto che i giovani si sentono soli rispetto alle scelte strategiche che devono prendere per definire un progetto di vita. Sentono una distanza rispetto ai propri genitori, e non sono sicuri che le persone che hanno intorno capiscano pienamente il contesto in cui vivono, e le opportunità che offre. In Italia mancano opportunità istituzionali di ascolto e orientamento. E gli effetti si vedono.

L'orientamento è particolarmente importante in una fase in cui gli indicatori di disallineamento delle competenze (*skills mismatch*), che quantificano la differenza fra competenze ricercate e competenze offerte, sono particolarmente elevati (cfr. Cap. 4). La tabella 7.1 riporta tre indicatori in proposito. Il disallineamento nel campo di studi si verifica quando i lavoratori sono impiegati in un campo diverso da quello in cui si sono specializzati. Il disallineamento delle qualifiche si presenta quando i lavoratori hanno un livello di istruzione superiore o inferiore a quello richiesto dal loro lavoro. Se il livello di istruzione è superiore a quello richiesto dal lavoro, i lavoratori sono classificati come sovraqualificati; se è vero il contrario, sono classificati come sottoqualificati.

Tabella 7.1 – Indicatori di disallineamento fra competenze richieste e offerte (2015 -%)

Paese	Disallineamento nel campo di studio	Disallineamento nelle qualifiche	
		Lavoratori sotto-qualificati	Lavoratori sovra-qualificati
Regno Unito	39,8	24,7	14,8
Grecia	38,7	21,0	23,1
Italia	35,4	17,7	21,1
Spagna	34,6	19,2	22,4
Francia	34,3	23,4	11,6
Paesi Bassi	32,1	26,0	13,0
Belgio	27,7	24,2	10,3
Austria	26,2	15,8	19,5
Germania	20,7	19,9	17,4
Svizzera	12,9	23,5	13,0

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey (LFS); elaborazione: Oecd 2017b

In Italia una percentuale molto consistente, più di un terzo dei lavoratori, è impiegato in un campo diverso da quello per cui ha studiato, a indicare un forte problema di orientamento per i giovani. Fra le forme di conoscenza maggiormente richieste e che non

trovano sufficiente risposta nella forza lavoro, per l'Italia la banca dati *Skill Needs* dell'Oecd segnala in primo luogo un forte bisogno in elettronica e computer, poi di conoscenze per il lavoro di ufficio e impiegatizio, e in seguito di conoscenza della matematica: un po' meno ma sempre in maniera marcata ingegneria, meccanica, tecnologia, e anche design [Oecd 2017b]. Il ruolo delle competenze non può più essere trascurato, stante le evoluzioni dei sistemi produttivi in Italia, e le richieste dei mercati del lavoro. Recenti studi hanno provato come le competenze acquisite, in articolazione con le credenziali formative, abbiano un effetto importante nella determinazione del livello di reddito [Cappellari *et al.* 2017].

Più in generale, esperienze di qualità di orientamento alla scelta post-diploma in Italia, quando valutate con precisione, mettono in luce sia la loro efficacia nel ridurre le diseguaglianze di accesso, sia il fortissimo peso che giocano le barriere informative su temi quali i reali costi dell'università e dell'istruzione tecnica superiore, i costi-opportunità, e le possibilità occupazionali per corso di studio e specializzazione [Abbiati *et al.* 2017].

#### 7.4.2 Istruzione e formazione nella protezione dai rischi sociali

L'Italia è un Paese tradizionalmente connotato da una limitata redditività dei titoli di studio, con marcate differenze dei diversi titoli di studio, e dei contesti territoriali [Argentin, Ballarino 2014]. Detto questo, il ruolo dell'istruzione nel ridurre i rischi di disoccupazione è restato abbastanza importante anche in seguito alla doppia recessione successiva al 2008. Ruolo dell'istruzione tutta, non solo della laurea: la formazione professionale di qualità e quella tecnica superiore essendo ugualmente fattori di protezione forte [Barone *et al.* 2017a], in particolare per i giovani provenienti da famiglie la cui collocazione socio-professionale è bassa [Migliavacca, Rosina 2014, 41]. I laureati, sebbene abbiano maggiori chance di trovare lavoro, fanno esperienza di "tempi più lunghi di stabilizzazione" e rischiano di più, a inizio carriera, di "adattare al ribasso" le proprie aspettative e di anche finire intrappolati in posizioni sotto-qualificate rispetto alla loro specializzazione [Migliavacca, Rosina 2014, 26].

Quanti invece entrano nel mercato del lavoro con un basso titolo di studio, spesso hanno minore capacità di gestire il "pluralismo

delle contingenze” [Colombo, *et al.* 2017, 60]. Rischiano soprattutto qualora si ritrovino in seguito disoccupati per periodi medio lunghi, perché più vulnerabili ai rischi di scadimento di motivazione e competenze, e quindi ai processi di progressiva marginalizzazione [Migliavacca, Rosina 2014, 34]. Inoltre, come si è rilevato nel sesto capitolo, l’assenza prolungata di attività, alla lunga porta ad «abbassare le pretese, rendendosi disponibili a qualsiasi richiesta da parte del datore di lavoro», in un pragmatismo immediato di chi ha pienamente accettato una responsabilità individualizzata [Colombo *et al.* 2017].

Fatte queste dovute precisazioni, si può comunque dire che l’istruzione protegge, ma resta ampiamente un appannaggio delle classi medie e superiori. Più in generale, come messo in luce in questo volume nel capitolo 5, il grado di centralità sociale dei genitori influisce su moltissimi aspetti, compresa la capacità di difendersi collettivamente nel mercato del lavoro. L’effetto dello status socio-economico della famiglia d’origine è particolarmente marcato anche sul reddito attuale delle persone. Misurando lo status di un individuo sulla professione, il titolo di studio e il titolo di usufrutto dell’abitazione (se di proprietà o in affitto) si riscontra che in Italia lo status socio-economico della famiglia d’origine conta ancor di più che in Francia, in Danimarca e in Spagna (mentre conta meno che nel Regno Unito).

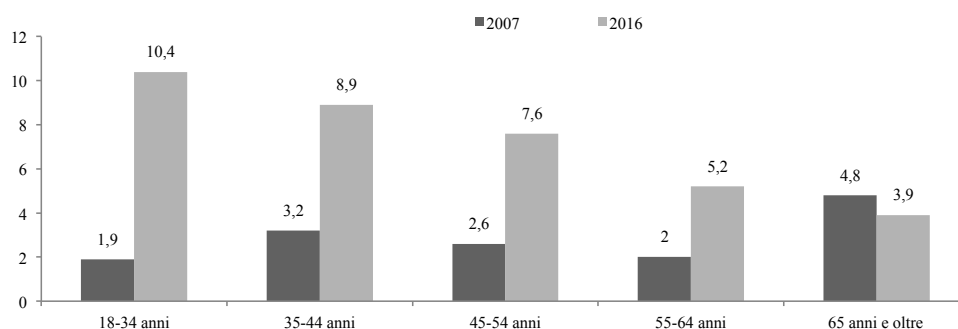
#### 7.4.3 *Diseguaglianze generazionali e povertà dei più giovani*

In questo quadro di rinnovata attenzione alla mobilità sociale, alla trasmissione ereditaria di vantaggi, e più in generale alla questione generazionale, le indagini sulla povertà hanno messo l’accento su un altro fenomeno strutturale, di svantaggio non solo dei giovani nel mercato del lavoro, ma anche proprio dei *minorenni*. Bambini e adolescenti sono coloro i quali hanno maggiormente subito la *doppia recessione*. L’incidenza della povertà si è ridotta per gli anziani, mentre è aumentata per i minori di 18 anni, raggiungendo il 19% nel 2014 (Graf. 7.2): 10 punti percentuali in più rispetto agli anziani. Se si considera solo la povertà assoluta, nel 2016 si conta 1 milione 292 mila bambini e ragazzi che versano in uno stato di povertà assoluta: sono il 12,5% dei loro coetanei. Una percentuale drammaticamente cresciuta anche solo rispetto al 2015, quando erano ancora il 10,9%



della loro fascia d'età. Fra questi, nel caso di famiglie con tre o più figli, parliamo di oltre un quarto dei minori che vivono in pari condizioni familiari: il 26,8%, quasi 138mila famiglie.

Grafico 7.2 – Incidenza di povertà assoluta per età della persona di riferimento – Anni 2007-2016 [%]



Fonte: Istat, 2017. Elaborazione: Caritas, 2017.

Se si prende in esame invece non la povertà assoluta fra i minori, ma fra i giovani (18-34 anni), essa è una condizione condivisa dal 10,4% dei giovani italiani. Tocca solo l'1,9% della stessa fascia di età nel 2007 [Caritas Italiana 2017, 11]. Certo, il sistema di protezione sociale aiuta a ridurre il rischio di povertà dei minori (-5,3%), ma assai meno che in altri Paesi europei (-9% in media), denotando un vero problema di scarsa efficacia e forte inadeguatezza delle politiche italiane. Così, se in Italia la povertà fra i giovani aumenta, in Europa, in media, fra il 2010 e il 2015 il numero di giovani a rischio di povertà economica è diminuito (anche se di poco). Peggio dell'Italia, solo Spagna e Regno Unito.

#### 7.4.4 Tensioni normative e infrastruttura formativa

La situazione, come rileva Alessandro Rosina, è paradossale. In Italia vi sono meno giovani sotto i 35 anni che negli altri Paesi avanzati, e comunque il loro potenziale, il loro talento e le loro energie vengono maggiormente *sprecati*. È in questo quadro che tutto ciò che ruota intorno alla formazione, al circolo virtuoso fra “fare e imparare” e alle competenze non solo professionali ma ancor più alle *life skills* diventa di straordinaria importanza. Si tratta proprio

di un “fattore umano”, fatto di competenze non solo professionali, ma più in generale di competenze di vita e di capacità di mettersi in relazione con gli altri [Rosina 2017b]. Innovare la formazione, a tutti i livelli è oggi questione cruciale perché “questa generazione di giovani è cresciuta in un ambiente culturale che valorizza il ruolo delle capacità personali” [Colombo *et al.* 2017, 60]. In termini più sociologici il punto è che i giovani si trovano a fare i conti con tutte le tensioni generate dalla contraddizione fra le norme sociali che pesano sulle aspettative nei confronti degli individui e norme di funzionamento delle istituzioni formative. In questo quadro, misure e politiche finalizzate all’innovazione del sistema formativo, per potenziarne la capacità ed efficacia, sono più urgenti che mai. Soprattutto laddove gli interventi sono in grado di sostenere consapevolezza e riflessività, e dare valore a quanto i giovani sanno fare. E dando più risorse e più sostegno al sistema della formazione professionale e degli Its, mancando ancora l’Italia di “un’adeguata *infrastruttura* formativa” [*corsivo mio*], per riprendere le parole di Paola Vacchina in apertura di questo volume. Ritorrò su queste necessità di riforma e innovazione con delle declinazioni di carattere più metodologico nell’ultimo paragrafo, dopo aver aperto una finestra su altri Paesi europei, per rintracciarvi degli elementi di comparazione così da meglio cogliere le questioni più importanti anche per il caso italiano.

### 7.5 La cittadinanza socio-economica dei giovani in Europa

Anche in altri Paesi la condizione giovanile è sotto stress. In Europa il tasso di disoccupazione è sceso al 19% nel 2016: assai più basso del drammatico 24% raggiunto al picco della crisi, ma comunque ancora di +4 punti percentuali rispetto al 2007. Soprattutto laddove le misure di cittadinanza economica sono selettive e quelle di cittadinanza sociale restano familistiche, come nei Paesi mediterranei a economia di mercato (Spagna, Portogallo, Francia, Italia, Grecia) e nel Belgio.

In Europa i differenti stati membri si relazionano ai giovani con un paniere complesso di politiche, composto da indennità per disoc-

cupazione, assistenza sociale, servizi per la formazione professionale e l'impiego, sostegni alla famiglia, trasferimenti a favore degli studenti, sostegni alle spese per l'abitazione, e altri benefici rivolti agli studenti tra cui borse di studio e prestiti agevolati.

Il sostegno all'autonomia avviene attraverso due grandi tipi di politiche [Chevalier 2016]. Gli stati che investono maggiormente sulla "cittadinanza economica" dei giovani lo fanno soprattutto promuovendo l'accesso all'istruzione e alle politiche attive del lavoro. I Paesi che, al contrario, investono maggiormente sulla "cittadinanza sociale", lo fanno attraverso benefici nei confronti dei giovani svincolati dai soli obiettivi occupazionali. In generale la maggior parte degli stati non perseguono solo una strategia di cittadinanza economica o, viceversa, solo un modello di cittadinanza sociale, ma i diversi Paesi combinano differentemente obiettivi di cittadinanza sociale e di cittadinanza economica.

Si considerino innanzitutto le modalità attraverso cui gli stati hanno sviluppato le proprie politiche perseguendo un modello più o meno forte di cittadinanza sociale. Le politiche di cittadinanza sociale per i giovani possono essere ispirate da una concezione individualizzante o da una concezione familistica.

- La concezione individualizzante è tipica degli stati anglosassoni e nordici con un modello di welfare state *beveridgiano* e trasferimenti diretti ai giovani.
- La concezione familistica è propria dell'Europa continentale con un modello di welfare state *bismarckiano*, in cui i benefici sono attribuiti ai genitori per i loro figli, e non direttamente ai giovani, e i diritti sociali sono attribuiti dallo status dei figli nella famiglia.

In questo secondo caso, i giovani, quando maggiori di 18 anni ma ancora studenti, beneficiano di sostegno in quanto figli, e i genitori sono ritenuti doversi occupare del loro sostentamento. Le borse di studio, ad esempio, sono attribuite in funzione del reddito familiare, e non indipendentemente dal reddito dei genitori come nel caso di regimi di welfare beveridgiani maggiormente individualistici [Chevalier 2017a].

Il caso francese si presenta come un ibrido interessante delle due concezioni, in cui i soprattutto la presenza di sostegni economici per

le spese abitative dei giovani permette una indipendenza residenziale relativamente presto [Van de Velde, 2008]. L'Italia è un caso estremo, invece, di familismo, in cui le detrazioni fiscali sostengono in parte i giovani fra i 20 e i 30 anni ma nell'insieme, come in Grecia, le forme di supporto all'indipendenza restano assai rudimentali senza chiari strumenti ed è soprattutto la famiglia a sostenere le transizioni nei corsi di vita individuali [Ferragina *et al.* 2016].

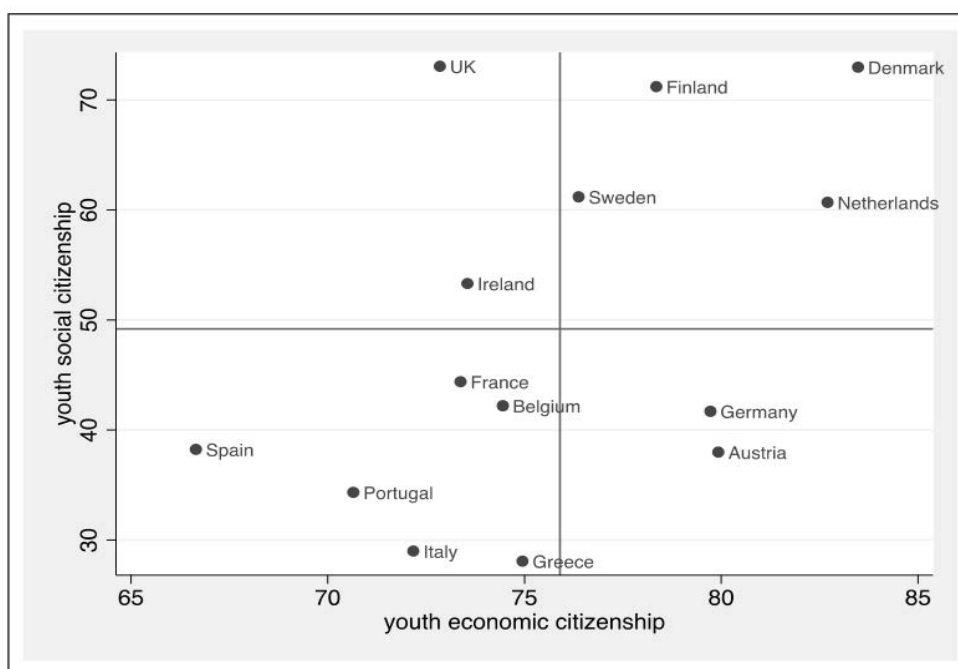
Se invece si considerano i Paesi che hanno attuato politiche per la cittadinanza economica dei giovani, vale la pena distinguere fra azioni pubbliche più globali (*encompassing*), rivolte alla platea più ampia possibile di beneficiari, o, al contrario, più selettive. Le prime puntano a fornire *più* competenze a tutti, ovverosia a migliorare le competenze dell'insieme della popolazione giovanile. In Germania, ad esempio la formazione professionale universalista ha degli effetti assai importanti nell'acquisizione di competenze e nell'accesso al mercato del lavoro, sia per i nativi che per gli immigrati, con solo una piccola differenza fra i due gruppi [Thomsen *et al.* 2013]. Le politiche selettive, al contrario, intendono selezionare i giovani più promettenti, e investire nelle loro capacità, secondo la formula ormai alla moda per cui le politiche devono scommettere sui "campioni", da cui possono avere i ritorni migliori, e non più su quanti sono rimasti indietro e richiedono un aiuto supplementare per recuperare [Le Galès, Vitale 2015]. Per loro, non tanto una scommessa sulle loro capacità potenziali ma «semmai» una politica a sostegno della domanda di lavoro, per abbassare il costo dei giovani "in difficoltà" attraverso esenzioni fiscali per le imprese che li assumono.

Se una linea di tendenza si può disegnare nelle traiettorie evolutive delle politiche sociali, in diversi paesi, questa attiene proprio a un interesse sempre più marcato per misure di cittadinanza economica, più strumentali e finalizzate agli sviluppi nell'economia e nel mercato del lavoro, meno espressione della solidarietà della società nei confronti degli individui [Mätzke, Ostner 2010]. Questa tendenza non porta certo a una convergenza fra i Paesi, stante le forti differenze istituzionali fra diversi regimi di welfare. Anche nell'ambito delle politiche familiari, si rintracciano evidenze di misure finalizzate a favorire direttamente la fluidità del mercato del lavoro e l'occupabilità (l'aumento delle capacità di inserimento lavorativo degli individui) e anche l'*occupazione*

(finalizzate ad incrementare la domanda di lavoro essenzialmente nel campo dei servizi alla persona - Vitale, 2001), più che il diretto benessere di famiglie e bambini [Daly, Ferragina 2017, 14].

Questo quadro analitico ci permette di comprendere meglio il caso italiano. Seguendo la ricostruzione di Tom Chevalier, nei confronti dei giovani l'Italia risulta uno dei Paesi europei con un approccio assai *familiistico* alla cittadinanza sociale (secondo solo alla Grecia), minimalista per altro, e misure assai *selettive* di cittadinanza economica (terz'ultima prima di Portogallo e Spagna), come si nota bene nel grafico 7.3.

Grafico 7.3 – Distribuzione degli stati dell'Europa occidentale lungo le due dimensioni della cittadinanza dei giovani\*



Fonti: Eurostat [1999] e Eurydice [2013]. Elaborazione: Chevalier, 2016, p. 13.

\* Le linee verticale e orizzontale indicano la media delle variabili.

In Francia, ad esempio, una inchiesta condotta dalla Joc (*Jeunesse ouvrière chrétienne*) ha messo in luce che l'ideale del posto fisso, o più precisamente l'accesso a un impiego stabile, degno e a tempo indeterminato (o quantomeno a un contratto lungo), resti fondamentale

per sentirsi parte integrante della società. Il lavoro resta centrale, per «sentirsi responsabili», ovvero sia poter «attraversare alcune prove» relative alla nascita di un figlio e alla malattia/dipendenza dei propri genitori, senza rimanerne schiacciati [Van de Velde 2017]. Non si tratta quindi solo dello statuto del lavoro e dell'occupazione, ma del loro nesso alle catene di responsabilità relazionali nel vissuto soggettivo e nella costruzione di senso. In Francia, e ancor di più in Italia, le politiche non riconoscono pienamente l'importanza dell'esperienza del lavoro per i giovani, e non autorizzano veramente la possibilità di sospendere gli studi per dei periodi lunghi di lavoro e autonomia economica, per poi ritornare in seguito a studiare, senza che la propria vita sia determinata irreversibilmente dalle scelte fatte fra i 18 e i 21 anni. Formazione continua e formazione professionale restano sotto-finanziate e mal articolate rispetto all'istruzione "iniziale", senza coprire il territorio nazionale, senza quindi riuscire a supportare i desideri, valori e motivazioni dei giovani che ne potrebbero potenzialmente beneficiare.

L'esito in Francia è negativo sul piano delle diseguaglianze, e dovrebbe essere discusso con precisione anche in Italia. Risorse a favore dei giovani inseriti in percorsi di istruzione superiore (universitaria) vengono distribuiti alle famiglie (non agli individui), mentre non vi sono supporti per i giovani a bassa qualifica [Chevalier, Palier 2014]. Questo elitismo delle misure di cittadinanza economica e dei sistemi formativi si è accompagnato alla creazione di lavori atipici per i giovani poco qualificati ("emplois jeunes", poi "contrats de génération"; ma anche gli "emplois d'avenir" che aggiungono fortunatamente una dimensione più inclusiva rispetto a quella selettiva precedente, e vincolano le imprese a fornire formazione e accompagnamento). Le poche politiche attive del lavoro finalizzate a sostenere l'acquisizione di competenze, che avrebbero dovuto compensare l'impostazione elitista, sono state usate a loro volta soprattutto dai giovani già molto qualificati, mentre coloro i quali ne avrebbero avuto più bisogno non ne hanno veramente beneficiato [Dares 2012]. Solo negli ultimissimi anni sono emerse delle misure di politica pubblica ispirate a una concezione abilitante, tipica dei paesi nordici, che articola una certa individualizzazione dei diritti sociali e un maggiore investimento nella formazione: Garanzia Giovani (sperimentata dal 2013, generalizzata nel 2017) e il "Compte

personnel d'activité" (2017) iniziano a disegnare un diritto universale alla formazione. Come spesso accade nel caso delle politiche sociali [Daly, Ferragina 2017], gli elementi originali del pacchetto di politiche pubbliche per i giovani non vengono smantellati o sostituiti, ma piuttosto "progressivamente accompagnati" da nuovi strumenti di politica pubblica, stratificandosi (*layering* [Mahoney, Thelen 2010]). Le nuove misure cambiano il quadro istituzionale in maniera assai graduale, ibridando un sistema elitista, restando comunque ancora deboli rispetto alle esigenze, a causa di una bassa capacità di mobilitazione della società civile di una forte conflittualità nei processi di riforma e disegno delle politiche, e di una relativamente bassa domanda d'innovazione nelle imprese rispetto a quanto avviene in nazioni in cui la crescita economica è maggiormente legata alle esportazioni [Chevalier 2017b].

#### 7.6 La dimensione meso: regolare e organizzare le politiche per i giovani

L'itinerario effettuato fin qui permette di intrecciare analisi dei problemi e considerazioni in termini di politica pubblica. Vediamo innanzitutto i sette principali nodi emersi:

- la *political economy* del paese riposa su un compromesso al ribasso, e una crescita molto guidata dai consumi, che ha intrappolato l'Italia in una situazione di ampia e duratura disoccupazione giovanile, su livelli che – a parte la Grecia – non hanno paragoni in Europa e con effetti anche sulla produttività;
- guardando a ciò che avviene negli altri Paesi europei, si vede che l'Italia appare debole su entrambi i versanti delle politiche di cittadinanza, quello sociale e quello economico, aiutando poco i giovani verso una rapida indipendenza dal proprio nucleo familiare, e con scarsi supporti all'occupabilità;
- vi sono paesi come la Francia che per innovare il loro approccio alla cittadinanza dei giovani hanno introdotto nuove misure, di natura differente rispetto a quanto fatto in precedenza, sovrapponendo nuove linee di intervento e ibridando il proprio modello;
- in Italia risultano deboli le politiche attive del lavoro, si riscontra l'assenza di una politica della casa con target generazionale, la

mancanza di orientamento, e l'infrastruttura formativa risulta distribuita in maniera assai ineguale nel territorio nazionale, non sempre capace di professionalizzare e di sostenere il saper fare dei giovani;

- in questo quadro i giovani danno comunque prova di coraggio e creatività, ma non trovano misure efficaci, flessibili, personalizzate;
- i giovani più toccati dalla disoccupazione di lungo periodo, e/o da condizioni di povertà assoluta portano tracce profonde di questa esperienza;
- più in generale, i giovani hanno tendenzialmente maturato un atteggiamento scettico rispetto alla capacità delle istituzioni di creare un contesto strutturale di opportunità;
- ancor più, si riscontra un sentimento condiviso e generazionale: i giovani non si sentono ascoltati, e non trovano interlocutori su questioni profonde relative ai loro progetti di vita.

Vi sono in gioco indubbiamente fattori relativi alle scelte di politica economica, ed elementi di disegno delle politiche pubbliche e allocazione delle risorse. Ma il quadro tracciato e i sette punti qui riassunti richiamano anche altri fattori che attengono ugualmente al modo in cui le politiche sono messe in opera. In altri termini, emergono certamente indicazioni chiare sul “cosa”, sul “dove” e sul “perché”, ovverosia sugli obiettivi di politica pubblica. Tuttavia, si delineano anche indicazioni sul “come”, ossia sugli strumenti e sugli standard di processo nelle politiche pubbliche. Emergono con una tale forza, che in questo ultimo paragrafo ci si concentrerà essenzialmente sui criteri metodologici per l'implementazione delle politiche pubbliche.

L'attenzione agli aspetti di metodo ci avvicina molto alle conclusioni della recente indagine comparativa di Eurofound [2017]. Questo studio mostra che, qualunque sia il tipo di intervento e di misura, oggi più che mai è necessario includere e iniziare con una valutazione approfondita dei bisogni individuali, nonché sviluppare percorsi individualizzati, stanti esigenze e caratteristiche specifiche che differiscono. Gli aspetti di sensibilizzazione sono fondamentali: raggiungere i target specifici (per esempio i Neet di lungo periodo a basso livello di istruzione) richiede un metodo pro-attivo: non



aspettare ma usare più canali e soprattutto gli strumenti online e i social media per raggiungere giovani che non si rivolgono a centri per il lavoro. Fenomeno per altro assai importante in Italia, in cui sono pochissimi i giovani che trovano lavoro grazie a servizi a questo dedicati [Migliavacca, Rosina 2014]. I giovani non si rivolgono ai servizi e ne sono anche in parte spaventati per i possibili effetti negativi di stigmatizzazione. Un punto su cui si tornerà a breve, perché è questione cruciale. Nelle parole tratte dallo studio dell'agenzia europea [Eurofound 2017]: “gli sforzi dovrebbero cercare di costruire fiducia e, in particolare, fiducia nelle istituzioni che cercano di coinvolgerli, che potrebbe essere stata spezzata da esperienze negative passate”. Le questioni sul «come», sul metodo degli interventi, confluiscono su pochi elementi cruciali e capaci di fare la differenza: un approccio olistico, individualizzato e centrato sui giovani, che include valutazione approfondita e percorsi individuali, elementi di consulenza, tutoraggio, sostegno specialistico, formazione su misura e collocamento lavorativo, oltre a un supporto flessibile e sostenuto in tutte le fasi del programma [Eurofound 2017]. In generale, interventi e servizi efficaci sono quelli in cui i giovani trovano risposte puntuali e accompagnamento all'interno di un dialogo: in cui possono esprimersi ed essere ascoltati, la relazione è duratura, le motivazioni sono oggetto di sostegno e le aspettative vengono gestite.

#### 7.6.1 *I regimi di regolazione locale delle politiche di cittadinanza per i giovani*

Progetti flessibili, attuati in maniera decentralizzata nei territori, possono avere successo solo se sono capaci di coinvolgere le parti sociali in una stretta cooperazione con gli attori economici e sociali pertinenti, in particolare i datori di lavoro locali e la società civile. La dimensione locale e territoriale è quindi cruciale per l'attuazione degli interventi. È una chiave di successo, ma anche una fonte di preoccupazione. Nella maggior parte dei *regimi di regolazione locale* delle politiche di cui beneficiano i giovani, le relazioni fra attori economici e autorità pubbliche sono di tipo clientelistico, tendenzialmente finalizzate a una richiesta di protezione [Hassel 2014], frammentate sulla base di rapporti specifici con singole imprese, in assenza di strutture durature di coordinamento strategico fra i gruppi produttivi.

Affermare che le politiche per i giovani, come più in generale le politiche sociali, sono strettamente interdipendenti con il regime di regolazione locale, è importante perché evita di dare peso solo all'analisi critica del disegno di una politica pubblica, e spinge semmai a guardare ai processi di implementazione, ai relativi meccanismi, e agli effetti locali prodotti. Le ipotesi formulate per il caso italiano in seguito alla crisi del 1993, e messe alla prova prima della doppia recessione iniziata nel 2008, mantengono una forte attualità: gli esiti delle politiche locali sono fortemente dipendenti dalla loro implementazione locale, e sono quindi correlati (a) al compromesso locale fra attori ed istituzioni nella distribuzione di risorse e capacità di azione, (b) alle capacità amministrative di monitoraggio e adattamento, e (c) all'intensità del coinvolgimento di coalizioni interessate alle politiche specifiche e alla qualità del discorso pubblico che sono capaci di promuovere in fase in attuazione [Vitale 2001 e 2009; Pais *et al.* 2018].

La strutturazione di un'offerta di opportunità formative e di inserimento lavorativo richiede soldi. Ma non soltanto, richiede soprattutto una capacità politica forte di trasversalità, capace di includere su piani di breve periodo (tre anni), per fare dei patti fra le parti sociali. Non si tratta solo di vincolare le parti sociali a offrire delle opportunità, ma innanzitutto di avere dei luoghi in cui è possibile definire delle strategie locali, su poche priorità. Non basta rispondere unicamente con interventi e azioni specialistici ma è necessario realizzare interventi coordinati, in ambiti territoriali circoscritti e tra più attori sociali. I progetti che si sono limitati a *gestire* azioni ed attività, senza curare patti locali per l'inclusione, non sembrano avere alti livelli di efficienza. Servono ambiti in cui soggetti diversi con differenti responsabilità (committenza, cittadini, terzo settore, operatori ecc.) trovino occasioni di comunicazione e scambio per determinare e negoziare le attività praticabili e adattarle nel tempo.

#### 7.6.2 *Innovare e aprire per non inviare un segnale stigmatizzante*

La formazione professionale e l'orientamento possono avere effetti positivi in termini di incremento della velocità dei processi di inclusione nel mercato del lavoro. Essi possono potenziare le competenze professionali, accrescere il capitale sociale e le re-

lazioni dei giovani, ma è importante che non siano rivolti solo alle fasce più marginali della popolazione giovanile, altrimenti rischiano sempre di produrre un effetto di stigmatizzazione per chi vi partecipa.

Tendiamo spontaneamente a riconoscere che i servizi a favore dell'integrazione potenziano il capitale umano delle persone; d'altronde non dobbiamo mai sottovalutare quello che Stiglitz già nel 1975 aveva chiaramente mostrato: le credenziali che questi servizi attribuiscono, forniscono ai datori di lavoro dei *segnali* sulla produttività potenziale delle persone che vi partecipano (perseveranza, disponibilità all'aggiornamento, motivazione, capacità di rispettare consegne e scadenze). Al di là delle competenze tecniche acquisite, il fatto stesso di aver frequentato questi corsi e servizi può segnalare delle caratteristiche della persona tali per cui i datori di lavoro possono fidarsi. Non averle può essere penalizzante, e allungare i tempi di assunzione. Tuttavia, se i servizi hanno come target unico dei gruppi particolarmente svantaggiati, possono inviare anche dei segnali negativi e stigmatizzanti. Questi segnali possono avere degli effetti così negativi da eliminare gli effetti positivi dati dall'acquisizione di competenze professionali e dall'orientamento con informazioni pertinenti su imprese e settori produttivi. Di conseguenza, emerge l'importanza di politiche attive per i giovani che ricorrano a servizi di qualità, capaci di veicolare segnali positivi relativi alle persone coinvolte. Servizi non rivolti esclusivamente a gruppi svantaggiati ma che adottano modalità innovative capaci di includere e dare opportunità *anche* ai più svantaggiati [Polizzi *et al.* 2013]. La sfida è grande, quindi: si tratta di innovare profondamente i servizi, per farli diventare più inclusivi in modo da rendere più varia la loro utenza, e soprattutto accrescerne la reputazione affinché inviino segnali positivi che non inficino le competenze acquisite [Borghi, Vitale 2007]. Del resto questo volume dimostra che, particolarmente in Italia, le difficoltà di accesso al mercato del lavoro sono trasversali alle diverse condizioni giovanili. Ragion per cui l'universalismo dell'offerta di orientamento e di formazione professionale è una primaria necessità. A conferma di ciò si osserva che nelle Regioni in cui il sistema di formazione

iniziale è più maturo (ad esempio in Lombardia) tra le iscrizioni alla IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) tendono ormai a prevalere quelle dei giovani per i quali essa è la prima scelta, su quelle dei ragazzi «strappati» all'abbandono scolastico. Questo è di certo un buon segno.

### 7.6.3 *Apprendimento istituzionale e modalità aperte di revisione incrementale delle politiche*

Questo obiettivo, evitare effetti di stigmatizzazione, richiede che le politiche attive per i giovani siano implementate con cura. Necessitano di risorse e culture amministrative capaci di dare spazio ad adattamenti [Eurofund 2017, 67], apprendimenti e continui aggiustamenti politici ed organizzativi [Bifulco, Vitale 2003]. Trascararle, darle per scontate, curarne solo la prima messa in opera, senza un monitoraggio continuo nel tempo, può essere molto controproducente [Bilgili *et al.* 2015]. Curarne l'implementazione richiede quindi:

- grande attenzione e revisioni costanti dei criteri di selezione e inclusione, per evitare sia gli effetti di stigmatizzazione dei servizi dedicati ai soli gruppi marginali sia gli effetti di scrematura dei servizi che si vorrebbero universalisti ma che di fatto escludono le persone più fragili (tra cui anche gli immigrati);
- coinvolgimento anche di pedagogisti, esperti di processi apprendimento delle competenze, per non improvvisare e usare al meglio il sapere esperto di cui dispone un territorio, certificare le competenze acquisite e difenderne la qualità curando con attenzione i segnali che si inviano; e quindi:
- capacità di programmare flussi di comunicazione e feedback con gli operatori coinvolti, per avere ritorni relativi alla conoscenza pratica acquisita in situazione, e con le parti sociali (datoriali e sindacali) per aver ritorni sugli effetti di breve e medio periodo; e di conseguenza:
- piattaforme di lavoro *aperte* in cui raccogliere idee e spingere la critica di associazioni, gruppi e comunità verso indicazioni improntate alla fattibilità, senza liquidare le sottigliezze, i distinguo, gli aspetti più qualitativi e critici apportati; ma anche
- mobilitazione dei gruppi della società civile e associazioni di base per sostenere e giustificare l'importanza dei servizi di formazione

professionale e orientamento, e al contempo creare occasioni di socialità, contatto, lavoro comune fra i giovani coinvolti e legami sociali che vadano al di là delle relazioni strumentali e intreccino una condivisione di bisogni comuni; senza trascurare:

- valutazioni pubbliche e accessibili dei programmi e degli enti coinvolti, che non misurino le attività fatte (valutazione di *output*) ma i risultati occupazionali raggiunti nel medio periodo (valutazione di *outcome*: posizione, tipo di contratto, corrispondenza rispetto alle competenze acquisite); e in termini di programmazione:
- valorizzazione delle esperienze di successo ma anche di quelle di insuccesso, con un sistema di incentivi che non favorisca l'opacità, ma sanzioni l'assenza di valutazione e premi le revisioni e gli adattamenti.