

Politiche del lavoro giovanili e *flexicurity*: un binomio discutibile

**di
Lucia D’Arcangelo**

**Paper for the Espanet Conference
Welfare in Italia e welfare globale: esperienze e modelli di sviluppo a
confronto
*Fisciano (SA), 17-19 settembre 2015***

Sessione 16 - *I diversi volti della flexicurity tra teoria, retoriche e pratiche/The many faces of flexicurity: theories, rethorics and practices*

Ricercatrice confermata in Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract

Lo studio muove dal concetto, di nota derivazione comunitaria, della cd. *flexicurity*, che in ambito giuslavoristico riassume in sé la duplice esigenza, da un lato, di flessibilizzare le tutele del lavoro, dall'altro di garantire adeguati modelli di protezione dei diritti sociali fondamentali. La composizione di istanze così diverse fra loro a tutt'oggi stenta a trovare una composizione bilanciata con riguardo al diritto dei rapporti e del mercato del lavoro nonostante siano trascorsi più di dieci anni dalla nascita e diffusione del fenomeno della flessicurezza.

Con questa base di partenza si intende esaminare un singolare volto della *flexicurity* in Italia che è quello delle politiche di incentivazione al lavoro per i soggetti cd. deboli (giovani e donne), con riguardo particolare alla sola categoria dei giovani, in ragione della complessità e ampiezza dell'argomento.

In tale ambito si propone una riflessione sul grado di incidenza della *flexicurity* nella materia delle politiche giovanili utilizzando due *drivers* concettuali: 1) teorico-normativo e 2) pratico-applicativo, di fonte sindacale e partenariale.

L'obiettivo consiste nel verificare quale ruolo ha svolto il metodo della *flexicurity* nell'ambito degli strumenti volti a favorire l'occupazione giovanile.

Le istanze di flessibilizzazione che in maniera pervasiva già a partire dal Pacchetto Treu (l. n. 196/1997) hanno caratterizzato tutti gli aspetti della materia del diritto del lavoro - in particolar modo quel che riguarda il momento dell'accesso al mercato con la liberalizzazione dei sistemi di intermediazione domanda e offerta, e soprattutto l'ampliamento delle tipologie contrattuali con il ricorso, il più delle volte in regime di acausalità, al contratto a tempo determinato) - sembrano, infatti, avere inciso negativamente sul diritto al lavoro e sulla dignità stessa della persona del lavoratore quali valori riconosciuti e tutelati dall'ordinamento costituzionale dando luogo a fenomeni di precarizzazione della condizione lavorativa di entità tale da mettere a rischio la tenuta sociale dell'intero sistema occupazionale.

L'indagine si sviluppa dapprima attraverso la ricostruzione sistematica delle misure di intervento volte a favorire il lavoro dei giovani con le previsioni contenute nel Protocollo sul Welfare del 2007 e nella legge di attuazione n. 247/2007, successivamente con le disposizioni di cui alla legge n. 92/2012, in ambito comunitario con la Raccomandazione del 22 aprile del 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, e con la successiva Risoluzione del 20 maggio 2014 relativa al piano di lavoro europeo per la gioventù, da ultimo con le attuali novità contenute nel Jobs Act (legge delega 2014 e relativi decreti di attuazione). Tale *excursus* normativo dà conto anche del quadro europeo di riferimento che è rappresentato da Paesi come la Germania e la Svizzera in cui la disoccupazione giovanile è sostanzialmente in linea con quella degli adulti e Paesi come la Danimarca, il Portogallo, la Spagna, gli Stati Uniti, in cui la disoccupazione giovanile è il doppio di quella degli adulti. Nel nostro, invece, come anche in Grecia e nel Regno Unito, dove essa è addirittura il triplo, è notorio come e quanto il modello sociale europeo sia stato preso d'attacco sulla base della convinzione - invero condivisa da numerosi studiosi - che sia necessario ridurre i tassi di protezione sociale al fine di agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Tale corrispondenza, secondo cui più alti sono i livelli di protezione sociale degli *insiders* più elevato sarà il tasso di presenza degli *outsiders* è tutt'altro che incontrovertibile dal momento che lì dove, come in alcuni fra i Paesi nord europei appena menzionati, il sistema delle politiche attive al lavoro risulta basato, più che sul meccanismo degli incentivi come in Italia, su un regime di condizionalità rigoroso e funzionale, si attestano tassi di occupabilità, in specie giovanile, alquanto soddisfacenti.

Sul secondo versante pratico-applicativo, ci si sofferma per esaminare il ruolo che in questi anni la componente sindacale ha svolto e continua attualmente a svolgere nelle dinamiche concernenti le politiche al lavoro per i giovani. In questo contesto si tiene conto principalmente dell'attività che il sindacato ha esercitato in forma partenariale con altri soggetti pubblici (in prevalenza si è trattato di Regioni e Comuni) e/o privati quali associazioni del terzo settore, fondazioni e altri organismi affini. La modalità di analisi è duplice: in primo luogo si procede nella disamina di Piani di attuazione nazionali e regionali della Youth Guarantee, subito dopo si passa ad analizzare i risultati della concertazione realizzata in ambito territoriale con gli enti pubblici locali e le associazioni di settore interessate (per lo più ordini professionali).

Il risultato cui si giunge dimostra come il ricorso alle dinamiche di *flexicurity* nella individuazione degli strumenti volti a favorire l'occupazione giovanile debba essere inteso in senso ampio, tale cioè da comprendere i diversi piani lungo i quali si snoda il sistema delle politiche per il

lavoro dei giovani, con riferimento all'alternanza scuola-lavoro, al collegamento tra università e aziende, alle tecniche della condizionalità nel passaggio da un impiego ad un altro, allo strumento contrattuale dell'apprendistato che andrebbe valorizzato mediante una rivisitazione anzitutto normativa e poi anche contrattuale collettiva nella prospettiva di privilegiarne l'utilizzo tra le prime modalità di impiego con contratto di lavoro subordinato. Dal lato del lavoro autonomo non vanno tralasciate le misure incentivanti l'autoimprenditorialità alle quali pure si intende compiere qualche cenno (si pensi alla figura del microcredito di cui alla l. n. 247/2007), con un riferimento particolare, tra le novità introdotte dal Jobs Act, alle disposizioni previste dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, che sembrano andare nella direzione auspicata già dal precedente disegno riformatore (l. n. 92/2012) di rafforzare il collegamento tra politiche del lavoro passive e attive, laddove stabiliscono non solo regole più severe nella disciplina del regime della condizionalità (art. 7) ma in principal modo lì dove configurano la NAspi (Assicurazione sociale per l'impiego) come incentivo all'autoimprenditorialità (art. 8).

Politiche del lavoro giovanili e *flexicurity*: un binomio discutibile

SOMMARIO: 1. *Flexicurity*, giovani e diritto al lavoro. – 2. Inoccupazione, precariato e disoccupazione in Italia (...) – 2.1. (...) e in Europa. Il Libro bianco del 2001 e il Patto europeo per la gioventù del 2005. – 3. Il quadro normativo nazionale: dai primi interventi del Governo con la legge 4 agosto 2006, n. 248 al Piano Nazionale Giovani del 2007. – 4. Il Protocollo del 23 luglio 2007 e la sua attuazione con la legge 24 dicembre 2007, n. 247. - 5. Le politiche del lavoro per i giovani “grande assente” della legge 28 giugno 2012, n. 92 (cd. riforma Fornero) e della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs Act). - 6. I (precedenti) solleciti del legislatore comunitario. La Raccomandazione del 22 aprile del 2013 e la Youth Guarantee. – 7. L’attuazione della Garanzia Giovani: un paradosso per l’Italia. Uno sguardo alle iniziative assunte nella Regione Campania e il ruolo del partenariato pubblico/privato. – 8. Conclusione: quale *flexicurity* per le politiche attive e di sostegno al lavoro dei giovani?

1. *Flexicurity*, giovani e diritto al lavoro

Affrontare il tema del lavoro dei giovani è compito non facile, a maggior ragione se ci si propone di riflettere - come nel nostro caso - sul ruolo che il metodo della *flexicurity* ha svolto e continua a svolgere nel governo delle politiche per il lavoro giovanili.

V’è da dire, infatti, e anzitutto, che l’efficacia di tale relazione in termini di aumento dei livelli occupazionali non può ritenersi scontata. Una prima perplessità risiede nel dato, più che mai evidente, che il metodo della *flexicurity* non si è rivelato la panacea della crisi che hanno subito i mercati del lavoro e delle imprese per effetto della instabilità economico-finanziaria che a partire dal 2008 ha colpito il nostro paese ⁽¹⁾. Un secondo e più specifico motivo di perplessità va individuato nella difficoltà di coniugare le istanze di flessibilizzazione sottese alla concezione liberista del mercato con i bisogni emergenti del *welfare state* che incontra la punta dell’iceberg nel diritto al lavoro, primo dei diritti sociali, garantito dall’art. 4 della Costituzione ⁽²⁾.

La norma, notoriamente di principio e ad un tempo programmatica, configura in capo ai singoli la pretesa a che i pubblici poteri si adoperino per realizzare condizioni di impiego volte a favorire la piena occupazione attraverso adeguate politiche dal lato *sia* dell’offerta *sia* della domanda, coinvolgendo perciò una pluralità di soggetti, ciascuno portatore di esigenze tra loro “uguali e contrarie”, che richiedono di essere parimenti bilanciate in un equilibrio che il modello *flexicurity* da solo non è in grado di garantire.

⁽¹⁾ Già allora, epoca dell’emanazione del *Libro verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro* del 2006 (v. anche la Comunicazione del 27 giugno 2007 della Commissione al Parlamento europeo, immediatamente successiva ai primi dibattiti emersi sul Libro verde), v’era da dubitare che le istanze di flessibilizzazione delle tutele del lavoro provenienti dalla globalizzazione dell’economia potessero trovare una composizione armonica nell’ambito del nostro ordinamento nel rispetto dei diritti fondamentali sociali, mentre oggi si può forse ammettere che quel modello virtuoso che propugnava un’alleanza strategica tra esigenze del mercato e solidarietà non ha funzionato come si auspicava (si veda anche, con riferimento all’aspetto del welfare, il *Libro verde sul futuro del modello sociale* del 2008, cui ha fatto seguito nel maggio del 2009 il *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*). La letteratura è vastissima in argomento e darne conto esula dagli stretti ambiti di questa indagine, pertanto, senza pretesa di completezza ci si limita ad alcuni rinvii: E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di “patto leonino” per la modernizzazione*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, 3, pp. 523-534, nonché i vari saggi pubblicati in q.to numero della *Rivista* dedicato a *La flexicurity in Europa. Quale “modernizzazione” del diritto del lavoro?*; M. CINELLI, *Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, pp. 299-321, e *Il welfare delle opportunità. A proposito del Libro verde sul futuro del modello sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, pp. 353. Si vedano anche i saggi pubblicati su *Dir. rel. ind.*, 2007, n. 4/XVII, nella parte su *Il Libro Verde e il dibattito sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, pp. 951-1043.

⁽²⁾ L’espressione “diritto al lavoro” come “archetipo”, “principe”, dei diritti sociali è di M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, p. 87, e più recentemente è stata ripresa da S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT* – 46/2006, p. 5.

Muovendo da tale premessa, si intende dimostrare che la chiave di volta per realizzare politiche che siano funzionali a favorire l'occupazione dei giovani probabilmente è da ricercare in tutte quelle misure, che, pur non esulando dal concetto di flessicurezza, invadono vari altri campi del diritto dei rapporti e del mercato del lavoro, come il momento dell'intermediazione tra domanda e offerta ovvero il complesso sistema delle politiche attive (che riguarda poi anche gli insiders, cioè gli espulsi dal ciclo produttivo in attesa di farvi rientro) e, prima, il difficilissimo raccordo scuola-lavoro ovvero il rapporto tra formazione e aziende.

Come vedremo in chiusura di queste note, si tratta di mettere in pratica strategie di più ampio respiro "travalicanti" l'essenza della flessicurezza insita nel binomio flessibilità del mercato del lavoro-sicurezza e protezione sociale, di per sé inscindibile quanto poco efficace, come d'altra parte dimostrano questi ultimi dieci anni di progressiva "modernizzazione" del diritto del lavoro durante i quali la disoccupazione giovanile non è affatto diminuita. I continui processi di riforma incentrati sulla deregolazione del mercato del lavoro si sono basati in questo tempo sulla convinzione, diffusamente consolidata in ambito politico-istituzionale, che quanto più alti si mantenessero i livelli di protezione sociale, in particolare per quel che concerneva gli aspetti inerenti la cessazione del rapporto di lavoro, tanto più bassi sarebbero rimasti gli standards di occupazione giovanile ⁽³⁾. E, benché il fenomeno abbia avuto una risonanza internazionale, tant'è che secondo le indicazioni fornite dall'ILO in molti dei paesi che vi aderiscono si è registrata una riduzione dei livelli di tutela del lavoro dipendente, l'area maggiormente colpita risulta essere l'Europa centro-meridionale, nella quale la gran parte degli interventi legislativi ha riguardato le discipline sui licenziamenti economici per motivi oggettivi⁽⁴⁾.

La questione non è infatti solo italiana ⁽⁵⁾. La problematica occupazionale in riferimento alla categoria dei giovani tocca tutti i paesi dell'Unione Europea anche se con intensità differente e ciò dipende dalla risposta del singolo Stato in termini di policy attive e passive orientate a ridurre fenomeni di disuguaglianza per scongiurare il rischio di esclusione sociale e salvaguardare condizioni di equità sociale nell'ambito della collettività civile ⁽⁶⁾.

In Germania, Austria e Svizzera, ad esempio, dove l'occupazione giovanile è all'incirca quella degli adulti, sussistono elevati livelli di tutela sociale contro i licenziamenti illegittimi, mentre negli Stati Uniti, Danimarca, Francia, Spagna, Portogallo, dove la disoccupazione dei giovani è quasi il doppio degli adulti se non addirittura il triplo, come in Italia, Grecia, Regno Unito, vige, non a caso, una legislazione liberista di accentuata flessibilità del mercato del lavoro, cui corrisponde, in maniera inversamente proporzionale, un alto tasso di disoccupazione

⁽³⁾ E' nota l'intervista al *Wall Street Journal* (24 febbraio 2012) del Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi che mette in discussione la sostenibilità del cd. "modello sociale europeo", (v. pure *Adapt International Bollettin*, 2012, n. 7).

⁽⁴⁾ Si veda M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2/XXII – 2012, pp. 414-437, ivi anche per i rinvii alla letteratura straniera che confermano come adeguati livelli di protezione non peggiori ma anzi favoriscano le condizioni occupazionali dei giovani.

⁽⁵⁾ P. R. GRAZIANO (with I. MADAMA and M. JESSOULA), *Flexicurity selettiva in mercati del lavoro segmentati. Il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Stato e Mercato*, Issue 3, 2009, 387-420. Più di recente, sulla difficoltà di applicare il metodo della *flexicurity* in Italia alla luce anche delle novità introdotte con la riforma Fornero (legge 28 giugno 2012, n. 92), si veda il volume di L. ZOPPOLI, *"Flex/insecurity"*, Napoli, 2012.

⁽⁶⁾ Nel Rapporto OCSE 2011 (disponibile in www.economiaepolitica.it/index.php/primo-piano/disuguaglianza-e-flessibilita) la spinta verso la flessibilità è designata come una delle principali cause delle disuguaglianze dei redditi. E, difatti, i paesi che hanno praticato strumenti di flessibilità interna (orario ridotto, mutamento delle mansioni, riqualificazione dei lavoratori) hanno raggiunto performance migliori in termini di aumento dei livelli di occupazione dei paesi in cui si è legiferato a briglie sciolte la deregolamentazione del mercato del lavoro (v. Rapporto OCSE 2012).

giovanile. In questi paesi, a differenza dei primi, nei quali la qualità della formazione è in media con quella europea, l'indice di sviluppo umano si registra fra i più elevati d'Europa; la percentuale di coloro che, tra i 20 e i 29 anni, sono in possesso di un diploma di scuola media superiore risulta mediamente elevata; le *capabilities* reali dei giovani sono significativamente inferiori alla media europea (per non parlare, poi, di paesi come la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lituania, l'Ungheria, Bulgaria, Romania, Slovacchia, Cipro, nei quali le *capabilities* sono di gran lunga al di sotto della media d'Europa) e pertanto si richiedono strategie volte ad integrare i giovani nei mercati del lavoro superando la rigida alternativa tra posto fisso e disoccupazione basate piuttosto che su interventi di *flexicurity*, su azioni sistemiche di *workfare* attraverso una rinnovata attribuzione di ruoli e responsabilità alle istituzioni del mercato del lavoro.

2. Inoccupazione, precariato e disoccupazione in Italia ⁽⁷⁾ (...)

In Italia, la difficoltà di trovare un posto di lavoro e di occuparlo in modo stabile riguarda non solo i giovani con un basso livello di scolarizzazione ma anche (se non soprattutto) coloro che sono in possesso di un titolo di studio elevato (diploma di laurea, master, specializzazioni post-laurea), i quali iniziano a entrare nel mercato del lavoro intorno ad un'età di circa 25 anni, in media più alta di quella dei giovani degli altri paesi europei. Le modalità di accesso vanno dalle esperienze di tirocinio, ai contratti a termine nel settore tanto privato quanto pubblico, ai contratti a contenuto formativo, ai quali spesso non segue la stabilizzazione del rapporto di lavoro mentre altre volte avviene a distanza di diversi anni dall'assunzione. Questa condizione comporta, com'è noto, il dilagare di un diffuso senso di insicurezza sul piano personale e delle relazioni sociali che allunga notevolmente i tempi della costruzione di un progetto di vita familiare. Basti pensare al problema della casa che in Italia coinvolge in massa soprattutto i giovani titolari di rapporti atipici ai quali da alcuni anni è stato finalmente consentito l'ingresso nel mercato del credito immobiliare da parte di alcuni istituti di credito che hanno studiato mutui con caratteristiche particolari e requisiti specifici a garanzia del prestito ⁽⁸⁾.

La precarietà, più della disoccupazione o dello stato di inoccupazione, negli ultimi tempi è diventato un problema sociale. Se è vero, difatti, che una percentuale anche abbastanza elevata di rapporti a termine viene "stabilizzata" mediante la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, altrettanto, se non più vero, è il fenomeno contrario della "stabilizzazione" nella precarietà, vale a dire la ripetizione di rapporti di durata determinata soprattutto per quanto riguarda le categorie deboli dei giovani e delle donne ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Il problema del lavoro dei giovani è al centro di un dibattito che dura da oltre trent'anni, su cui è d'obbligo il rinvio a P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano, 1981. Si veda anche D. DE MASI (a cura di), *Giovani e lavoro*, F. Angeli, Milano, 1983.

⁽⁸⁾ Pionere è stata la Banca di Roma, con Mutuo Giovane, il finanziamento dedicato ai giovani con contratti a tempo determinato nel rispetto, tuttavia, del ricorrere di precisi requisiti minimi di garanzia. Denota l'importanza del problema, l'interesse che in alcune regioni gli enti locali hanno rivolto al concetto di "casa sociale", cd. Social Housing. Per andare incontro alle esigenze delle nuove generazioni di precari molti Comuni hanno progettato la costruzione di case con denaro pubblico e vendita degli appartamenti realizzati con la formula del mutuo sociale, cioè una rata di mutuo senza interesse, che non superi 1/5 delle entrate delle famiglie, che viene bloccata in caso di disoccupazione e che non passa attraverso le banche.

⁽⁹⁾ Sui concetti di precarietà e di stabilità, v. M.V. BALLESTRERO, *Il valore e il costo della stabilità*, LD, 2007, n. 3, 393 ss.; in particolare sulla distinzione tra precarietà e "percezione" della precarietà, A. ACCORNERO, *San precario lavora per noi*, Rizzoli, Milano, 2006, ivi richiamato in nt. 8.

Le cause, della precarietà da un lato, della disoccupazione da un altro lato, e della inoccupazione dall'altro ancora, sono imputabili ad una molteplicità di fattori di ordine sociale, economico e produttivo ⁽¹⁰⁾ e soprattutto politico-istituzionale ma anche ad un quadro normativo non sempre rispondente alle esigenze e alle necessità legate all'universo giovanile.

Ci si riferisce, in particolare, al cambiamento dei metodi di produzione e di organizzazione del lavoro, contestualmente alla transizione da un'economia industriale ad un'economia terziaria e dei servizi, unitamente alla circostanza che questa trasformazione del sistema produttivo non trova una risposta adeguata nell'attuale sistema formativo scolastico, universitario e post-universitario e nel passaggio da questo ultimo al mercato del lavoro.

In siffatto contesto è di primaria importanza il ruolo svolto in ambito sia nazionale sia comunitario dalle istituzioni e dalle rappresentanze politiche (e sindacali) le quali sono impegnate nei confronti delle categorie deboli dei giovani (e delle donne) sul fronte *sia* delle politiche per la crescita e l'occupazione con l'individuazione di misure volte a favorirne l'ingresso nel mercato del lavoro *sia* sotto il profilo delle politiche per la loro protezione sociale ed inclusione attraverso la previsione di specifiche misure di sostegno del reddito e dell'occupazione ⁽¹¹⁾.

In Italia, un segnale concreto in questa direzione si è avuto con l'Accordo su previdenza, lavoro e competitività, siglato il 23 luglio 2007, dal Governo e dalle Parti sociali e successivamente trasfuso nella legge 24 dicembre 2007, n. 247, che ha recepito, in parte, le linee di intervento programmatiche previste dal Piano Nazionale Giovani. Nelle pagine che seguono si procede ad una disamina delle iniziative messe in campo, già prima dell'Accordo del 2007, sino ad arrivare ai nostri giorni con la legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs Act) e i successivi decreti attuativi.

2.1 (...) e in Europa. Il Libro bianco del 2001 e il Patto europeo per la gioventù del 2005

Volendo essere precisi, l'interesse per i giovani, relativamente alla loro collocazione stabile nel mercato del lavoro, è nato e si è diffuso dapprima nella Comunità europea dove ha trovato definitiva concretizzazione con l'approvazione nel 2001 del Libro bianco (dal titolo "Un nuovo impulso per la gioventù europea") (d'ora in poi L.b.) all'esito di un'ampia consultazione che ha riguardato le organizzazioni della gioventù, la comunità scientifica, i responsabili politici e le amministrazioni di ogni livello (statale, regionale, provinciale) avente lo scopo di realizzare una nuova cooperazione europea in materia di gioventù.

La consapevolezza dell'Ue di considerare i giovani come risorsa su cui investire il futuro delle politiche economiche e dell'occupazione si è tradotta durante il processo di consultazione che ha preceduto l'emanazione del L.b. in quattro messaggi chiave: sul ruolo dei giovani nella partecipazione allo sviluppo di una cittadinanza attiva, su un maggiore riconoscimento della mobilità e del volontariato, che restano - tuttora - una realtà poco esplorata e non sufficientemente coordinata con le politiche condotte nel campo dell'istruzione e della formazione, sulla necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona contro ogni forma di discriminazione o di razzismo e, non ultimo, sul diritto al lavoro sancito dall'art. 4

⁽¹⁰⁾ G. FERRARO, *Prospettive di attuazione del Libro Verde della Commissione Europea: il caso italiano*, DRI, 2007, n. 4, 1013 ss.

⁽¹¹⁾ T. BOERI, *Gioventù scoppiata*, *L'Espresso* del 3 gennaio 2008, 84-85. Ma vedi anche T. BOERI -V. GALASSO, *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le giovani generazioni*, Mondadori, Milano, 2007.

della Costituzione. Ma soprattutto, l'aspetto del L.b. che più interessa sottolineare ha riguardato il coinvolgimento degli Stati membri (anche) in collaborazione con i rispettivi enti regionali e locali nazionali nella prospettiva *sia* di favorire lo sviluppo dell'autonomia dei giovani (anzitutto sul piano dei mezzi materiali dove assume un rilievo centrale la questione del reddito e risulta decisivo il ruolo svolto dalle politiche per l'occupazione) *sia* di assicurare ad essi un adeguato sistema di protezione sociale.

Sotto il primo profilo, il L.b. ha considerato l'occupazione come presupposto per l'inclusione sociale dei giovani e, a tal fine, ha incentrato l'attenzione oltre che sull'opportunità di migliorare l'istruzione e la formazione professionale (anche permanente), in modo particolare sulla possibilità di incoraggiare lo spirito imprenditoriale attraverso l'individuazione di forme adeguate di sostegno finanziario *sia* per incentivare attività in proprio *sia* per supportare il trasferimento generazionale della proprietà e della gestione d'impresa.

In relazione all'esigenza di assicurare ai giovani un regime di protezione sociale, il L.b. proponeva la garanzia di un reddito minimo per coloro che occupavano posti di lavoro precari e non tutelati come il lavoro studentesco, stagionale, o che avevano stipulato contratti a contenuto formativo, di breve termine o a tempo determinato; e mezzi di sostegno economico non solo per chi era impegnato nel terminare gli studi universitari ma anche per coloro i quali intendevano svolgere attività di ricerca post-universitaria.

La strategia perseguita nel L.b. ha trovato un primo punto di approdo nel Patto europeo per la gioventù, adottato dal Consiglio europeo nella primavera del 2005, che riconosceva l'importanza di integrare i giovani nella società del lavoro come presupposto per il raggiungimento degli obiettivi della crescita e dell'occupazione, secondo quanto stabilito nel vertice di Lisbona e, prima, negli Orientamenti per l'occupazione del Trattato di Amsterdam, ove si ribadiva, tra l'altro: la necessità di politiche di prevenzione della disoccupazione di lunga durata; il miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione; lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile come elemento che favorisce l'inserimento professionale e la creazione di nuovi posti di lavoro ⁽¹²⁾.

Riguardo alla struttura, il Patto europeo per la gioventù si articolava in tre parti: 1) occupazione, integrazione e promozione sociale; 2) istruzione, formazione e mobilità; 3) conciliazione della vita professionale con la vita personale e familiare. Tralasciando gli ultimi due settori per i quali si rinvia alla Comunicazione della Commissione europea ⁽¹³⁾ del 30 maggio 2005, con riferimento ai temi dell'occupazione, dell'integrazione e della promozione sociale, va detto che il Patto si allineava nei contenuti a quanto previsto nel L.b. In particolare, là dove promuoveva l'azione degli Stati nazionali nel campo dell'inclusione sociale attraverso la creazione di percorsi occupazionali rivolti ai giovani e la riduzione della disoccupazione giovanile tramite il sostegno finanziario dei fondi strutturali europei, tra cui, in principal modo, il Fondo sociale europeo, nonché lì dove proponeva la modernizzazione del sistema di protezione sociale per i giovani al fine di favorirne l'integrazione e la promozione sociale ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Sui temi delle politiche per l'occupazione e per la protezione sociale nella prospettiva comunitaria, v. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, RDSS, 2007, n. 2, 251 ss.

⁽¹³⁾ V. allegato n. 1 alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Bruxelles 22-23 marzo 2005 (7619/05).

⁽¹⁴⁾ Questi principi in materia di protezione e di inclusione sociale dei giovani sono stati ribaditi dalla Comunicazione della Commissione europea del 13 febbraio 2006. COM(2006) 62 def. "Relazione congiunta sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale 2006".

3. Il quadro normativo nazionale: dai primi interventi del Governo con la legge 4 agosto 2006, n. 248 al Piano Nazionale Giovani del 2007

Questi principi sono stati accolti in Italia all'indomani dell'insediamento del Governo Prodi nel 2006 e subito dopo recepiti nei relativi provvedimenti che l'esecutivo ha emanato. Prima di questo momento è mancata nel nostro Paese una strategia unitaria in materia di politiche a favore dei giovani prevalentemente a causa di un quadro istituzionale di riferimento confuso, fondato su una sorta di frazionamento delle competenze tra le diverse istituzioni: Ministeri, Regioni, Province, Comuni (¹⁵).

Risale infatti alla legge 4 agosto 2006, n. 248, il primo approccio unitario alle politiche a favore dei giovani, secondo le linee di intervento indicate dalla Comunità europea, attraverso l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche giovanili con la finalità di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento alla vita sociale, nonché per facilitare il loro accesso al credito (art. 19, co. 2, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con modifiche in l. 4 agosto 2006, n. 248) (¹⁶). Tale fondo era destinato in modo particolare a finanziare (¹⁷) una serie di iniziative e di progetti che attuavano gli obiettivi individuati nel Piano nazionale per i giovani, il quale costituiva il primo documento di natura programmatica adottato dal Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività sportive, il 27 febbraio 2007, che affrontava i temi dell'accesso dei giovani al mondo del lavoro e al settore del credito (¹⁸).

Il P.n.g. (d'ora in poi P.n.g.) affermava che i giovani costituiscono la principale risorsa del nostro Paese e considerava necessario che le politiche pubbliche fondassero su di essi l'azione di

(¹⁵) Sotto il primo profilo va sottolineata l'ampiezza del *genus* al quale appartengono le politiche giovanili e la difficoltà di una loro categorizzazione (si va dalle agevolazioni in tema di accesso al credito, al mondo del lavoro, alla casa, alle misure di contrasto al disagio giovanile, al miglioramento della formazione scolastica e professionale, etc.).

In ordine al secondo problema va precisato che il principale organismo di riferimento delle politiche per i giovani in ambito nazionale è stato a lungo rappresentato dal Ministero per le politiche giovanili e le attività sportive (Pogas), istituito per la prima volta con il Governo Prodi nel maggio 2006, al fianco degli altri Ministeri per i giovani e lo sport presenti in quasi tutti i paesi dell'Unione europea, al quale sono state poi delegate "le funzioni di indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili e le attività sportive" (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 15 giugno 2006) in precedenza attribuite alla Presidenza del Consiglio (Decreto legge 18 maggio 2006, n. 181 (G. U. n. 114 del 18 maggio 2006), conv. in legge 17 luglio 2006, n. 233). Con il Governo Berlusconi nel 2008 si è passati alla denominazione di "Dipartimento della gioventù" e dal Governo Monti in poi a quella di "Dipartimento della gioventù e del servizio civile e nazionale".

(¹⁶) Il legislatore aveva stabilito peraltro la dotazione iniziale del Fondo (3 milioni di euro per il 2006 e 10 milioni di euro a partire dal 2007) che la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) ai sensi dell'art. 1, comma 1290, aveva provveduto ad integrare di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008, 2009. La necessità di costruire un piano per i giovani era prevista anche nel Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008 sottoscritto dai Ministeri del Lavoro e della previdenza sociale, della Solidarietà sociale e della Salute nel novembre 2006.

(¹⁷) "azioni e progetti di rilevante interesse nazionale", con tale espressione – era specificato nell'art. 2, co. 1, d. m. 21 giugno 2007 che disciplinava le modalità di funzionamento del fondo – intendendo fare riferimento alle iniziative "finalizzate ad assicurare una uniforme attuazione degli obiettivi del Piano nazionale per i giovani su territorio nazionale". All'art. 3, il d.m. prevedeva, inoltre, l'ipotesi in cui le suddette iniziative rappresentassero il frutto dell'intesa tra le regioni e gli enti locali e mirassero a contribuire allo sviluppo economico e occupazionale di una determinata area territoriale, anche in questo caso, precisava la norma, nell'ambito del contenuto e degli obiettivi indicati nel piano nazionale giovani.

(¹⁸) Va precisato che l'impegno del Governo ad avviare un vero e proprio Piano per i giovani era già tra gli obiettivi indicati nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) 2007-2011 approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2006, che ribadiva la necessità di avviare politiche di promozione e di sostegno dell'occupazione giovanile in conformità a quanto previsto dalla Comunità europea nel Libro bianco e nel Patto per la gioventù.

rilancio del sistema economico e produttivo con un aumento consistente di risorse pubbliche da destinare alle riforme del mercato del lavoro e del *welfare* oltre che ai settori dell'Università e della Ricerca nella prospettiva che i giovani diventassero il fondamentale elemento di trasformazione culturale del Paese, conformemente a quanto enunciato nel L.b. e nel Patto per la gioventù.

Dal punto di vista dei contenuti, il P.n.g. era suddiviso per aree tematiche e il raggiungimento degli obiettivi indicati presupponeva lo svolgimento di un'attività di cooperazione istituzionale tra i vari livelli di governo coinvolti nella valorizzazione delle risorse giovanili che potevano essere regionali o locali oltre che statali, la quale si concretizzava nella stipula *ora* di accordi di programma quadro (APQ) *ora* di accordi di altra e diversa tipologia (Piani comunali per i giovani) in relazione soprattutto a quelle aree territoriali in ritardo di sviluppo dove lo scollamento tra realtà giovanile e mondo del lavoro era più forte che altrove.

Il primo obiettivo del P.n.g. era di agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro attraverso la riduzione del livello di precarizzazione che confina i giovani ai suoi margini in una condizione di perenne debolezza non solo dal punto di vista economico ma anche sociale e culturale ⁽¹⁹⁾.

A questo riguardo, tuttavia, il P.n.g. non conteneva novità di rilievo poiché si limitava a rinviare a quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2007, la quale prevedeva misure ⁽²⁰⁾ per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro sia nel settore privato ⁽²¹⁾ che in quello del lavoro pubblico ⁽²²⁾.

L'altro obiettivo programmatico del P.n.g. riguardava invece la promozione della creatività giovanile, e si fondava su un articolato sistema di favore fiscale nei confronti dei giovani artisti e creativi.

L'attività del Governo è proseguita, nel medesimo anno, con due ulteriori atti di natura programmatica, adottati, il primo, dal Ministro per le Politiche Giovanili d'intesa con il Ministro del Lavoro; il secondo dai Dipartimenti per le Politiche Giovanili e per l'Innovazione e le Tecnologie con il Ministero dell'università. Si trattava, in sintesi, del cd. Piano di Azione Comune del 15 marzo 2007, con il quale i Ministri si impegnavano a sviluppare un programma di interventi per promuovere l'attuazione delle misure riguardanti l'accesso al lavoro dei giovani previste nella legge finanziaria 2007; e del cd. Accordo per la promozione di iniziative volte ad agevolare l'accesso al credito dei giovani del 18 settembre 2007, che regolamentava le modalità di funzionamento del "Fondo per il credito ai giovani" (denominato *fondo di garanzia*) istituito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, e da questa destinato per gli anni 2007 e 2008 alla copertura

⁽¹⁹⁾ Al contempo, il P.n.g. prevedeva di procedere in tempi brevi ad una riforma sia del sistema pensionistico sia della legge n. 30/2003, nonché di dare definitiva attuazione al disegno di legge delega sulle professioni liberali alla cui stesura aveva partecipato anche il Ministero delle politiche giovanili.

⁽²⁰⁾ (...) consistenti, nel primo caso, in agevolazioni contributive per la trasformazione dei co.co.pro. (collaboratori coordinati e continuativi e a progetto) in lavoratori subordinati, nella seconda ipotesi, in particolare, nell'istituzione di un fondo finanziato (in gran parte) dallo Stato per la realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o comunque impiegato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato.

⁽²¹⁾ Art. 1, commi da 1202 a 1210, l. n. 296/2006.

⁽²²⁾ Pure sotto questo secondo profilo è da segnalare che la legge finanziaria per il 2007 già conteneva due importanti provvedimenti entrambi di natura fiscale che prevedono: a) la riduzione, a beneficio dei giovani di età inferiore a 35 anni, a titolo di deduzione delle spese per i redditi derivanti dalla utilizzazione economica di opere dell'ingegno, di brevetti industriali e di altre esperienze acquisite in campo industriale, scientifico e commerciale ⁽²²⁾; b) la possibilità per le piccole e medie imprese di beneficiare di un credito di imposta per le spese relative alle attività di produzione musicale per opere prime o seconde di artisti emergenti (artt. 1: commi 287-288; da 417 a 420; 519, 520, l. n. 296/2006.

dei rischi sui finanziamenti erogati a studenti universitari appartenenti ad Istituti di Alta Formazione e neolaureati (per il pagamento di tasse universitarie, iscrizione a master post-laurea, partecipazione a programmi comunitari Erasmus, spese di locazione per studenti fuori sede, acquisto di personal computer).

Al Piano per i giovani hanno fatto seguito diversi e ulteriori documenti di natura governativa ma il più significativo intervento legislativo in materia di politiche a favore dei giovani è rappresentato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247, emanata in attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007.

4. Il Protocollo del 23 luglio 2000 e la sua attuazione con la legge 24 dicembre 2007, n. 247

L'Accordo tra Governo e parti sociali, sottoscritto il 23 luglio 2007, fa propria la filosofia del L.b. dalla quale mutua la consapevolezza della complessità della condizione giovanile, in particolare dove indica la necessità di perseguire gli obiettivi della tutela sociale e dell'autonomia dei giovani che considera entrambi come fattori imprescindibili per la crescita occupazionale e lo sviluppo economico di un Paese e il rafforzamento di un sistema previdenziale finanziariamente stabile con misure solidaristiche di sostegno delle categorie deboli di lavoratori coinvolti in lavori di tipo discontinuo per garantire nel futuro anche alle attuali generazioni pensioni medie adeguate.

Sul piano strutturale è dedicata una sezione apposita ai giovani articolata in due paragrafi che affrontano i problemi della precarietà del lavoro, della disoccupazione e della crescita dell'occupazione⁽²³⁾. Nel paragrafo intitolato "*Misure a sostegno del reddito dei lavoratori con carriere discontinue e in disoccupazione*" l'attenzione è concentrata sulla riforma degli ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla prima fase della sua applicazione che riguarda alcune forme di lavoro dove si collocano prevalentemente sia i giovani sia le donne. Ci si riferisce, ad esempio, al lavoro a termine e ad altre tipologie contrattuali come il lavoro stagionale e quello saltuario alle quali si applica l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti che, com'è noto, costituisce una fattispecie particolare di indennità di disoccupazione caratterizzata da un requisito contributivo inferiore a quello normale⁽²⁴⁾.

L'altro, intitolato invece "*Misure per il reddito e l'occupazione*" prevede un sistema di misure finalizzato a facilitare l'accesso al credito e al microcredito da parte dei giovani in generale e di quelli che lavorano in regime di parasubordinazione o di autonomia.

A tal fine, il Protocollo propone l'istituzione di due *fondi* di rotazione per consentire l'accesso al *credito* ed uno al *microcredito*. Il primo fondo di credito è volto a sostenere le attività di tipo intermittente svolte in particolare dai «lavoratori parasubordinati» e consiste nella possibilità per costoro di accedere nei periodi di assenza dell'attività lavorativa ad un credito a tasso zero o comunque assai basso in modo da compensare le cadute di reddito proprie dell'attività intermittente.

Il secondo fondo di credito è rivolto ai giovani lavoratori autonomi ed è finalizzato a sostenere le spese relative al trasferimento generazionale della proprietà e della gestione delle

⁽²³⁾ Per un primo commento al Protocollo sulla parte che riguarda i giovani, cfr. A. ACCORNERO, *La precarietà del lavoro: argini, alternative*, in A. PERULLI (a cura di), *Le Riforme del lavoro. Dalla Legge Finanziaria al Protocollo sul Welfare*, Matelica, Halley, 2007, 42 ss.

⁽²⁴⁾ Sull'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti v. l'art. 7, co. 3., d.l. 21 marzo 1988, n. 86, conv. in legge 20 maggio 1988, n. 160.

piccole imprese nei campi dell'artigianato, del commercio, del turismo, dell'agricoltura e della cooperazione e a promuovere l'avvio di nuove attività in tali ambiti - si legge nel Protocollo - «a condizioni particolarmente favorevoli». Entrambi attengono a misure di tipo finanziario mentre il fondo per il microcredito è diretto ad incentivare l'«attività innovativa dei giovani» (tal è l'espressione utilizzata), con priorità per le donne, attraverso l'erogazione di microprestiti e rappresenta una novità nel panorama delle misure previste dal sistema tradizionale di erogazione del credito ⁽²⁵⁾.

L'esperienza pregressa di questo tipo di fondo è costituita dal prestito d'onore. Di origine abbastanza risalente (è nato con la legge 28 novembre 1996, n. 608, che all'art. 9-*septies* ha stabilito l'introduzione di misure straordinarie per la promozione del lavoro autonomo nelle regioni del Mezzogiorno), l'istituto si basava su un sistema di finanziamento gestito dalla Società per l'imprenditoria giovanile (IG Spa) - costituita ai sensi del decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26, (conv. con modif. dalla legge 29 marzo 1995, n. 95) - avente l'obbligo di selezionare i progetti di attività imprenditoriale da ammettere al finanziamento previa verifica dei requisiti formali e sostanziali richiesti dalla legge. Dal punto di vista procedurale, il prestito d'onore si presentava abbastanza complesso, in considerazione della rigidità delle condizioni cui era subordinata l'agevolazione creditizia, tanto per cominciare sul piano dei soggetti beneficiari che dovevano risultare in possesso di alcune specifiche caratteristiche, della tipologia delle agevolazioni previste, del campo di applicazione che è limitato ai territori meridionali in ritardo di sviluppo economico secondo le indicazioni fornite dalla Commissione europea ⁽²⁶⁾.

Il microcredito si configura invece uno strumento molto più semplificato, giacché né l'Accordo né la legge n. 247/2007 hanno introdotto particolari restrizioni per l'applicazione di questo fondo. Esso è rivolto esplicitamente ad incentivare la creatività giovanile e in specie le cd. attività innovative e può essere definito come uno "strumento di sviluppo economico" giacché permette l'accesso ai servizi finanziari delle persone in condizioni di povertà e di emarginazione o di difficoltà economica temporanea per le quali la possibilità di ottenere un prestito bancario è quasi sempre difficile se non impossibile a causa dell'inadeguatezza o della mancanza di garanzie reali. I finanziamenti, infatti, sono generalmente di piccola entità e avvengono con modalità di rimborso a tasso zero o comunque agevolato a carico dell'istituto di credito che prima di procedere alla concessione del finanziamento ne valuta l'ammissibilità dal punto di vista della capacità di rimborso da parte del beneficiario. I fondi per il microcredito sono destinati anche allo sviluppo delle attività produttive da parte delle microimprese e cioè di imprese di piccolissime dimensioni che sono frequenti nei settori appena citati dell'artigianato,

⁽²⁵⁾ Il microcredito è stato ideato e realizzato dall'economista del Bangladesh Muhammad Yunus che lo ha concepito come un sistema di piccoli prestiti destinati ad imprenditori troppo poveri per ottenere credito dai tradizionali circuiti bancari. Per questo impegno nel settore del microcredito finanziario, M. Y. ha ricevuto il Premio Nobel per la Pace 2006. Attualmente, secondo la stima della Banca mondiale, esistono circa 7mila organizzazioni di microcredito diffuse soprattutto nei continenti sudafricano, asiatico, sudamericano. L'ultima evoluzione del microcredito è rappresentata da Microplace, una società "for profit" lanciata dal colosso delle aste on-line eBay nell'ottobre 2007. *L'Espresso* del 10 gennaio 2008, p. 122.

⁽²⁶⁾ Si tratta delle note regioni dell'Ob. 1: Campania, Basilicata, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Va segnalato, peraltro, che il prestito d'onore non costituisce l'unico precedente nel campo degli incentivi all'autoimpiego. Successivo, è, infatti, il pacchetto di misure previsto dal decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, contenente incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego dove al Capo I rubricato "Misure in favore del lavoro autonomo" sono previsti una serie di benefici volti a favorire la creazione di lavoro autonomo nel rispetto di requisiti e condizioni riguardo ai soggetti individuati come possibili beneficiari (art. 17, co. 1, 2, d.lgs. n. 185/2000), e alla tipologia dei progetti finanziabili (art. 18, d.lgs. n. 185 cit.), non del tutto diversi da quelli che si sono appena evidenziati in tema di prestito d'onore.

del commercio, dell'agricoltura, etc., le quali pure non sono in grado di offrire sufficienti garanzie per beneficiare dell'erogazione del credito soprattutto a causa delle suddette microdimensioni imprenditoriali.

Tali ultime novità, concernenti la previsione di istituire specifici fondi di credito a sostegno dell'attività lavorativa giovanile, sono state recepite, senza peraltro subire sostanziali variazioni, nella legge 24 dicembre 2007, n. 247. I rispettivi fondi hanno mantenuto ciascuno l'originaria configurazione prevista dal Protocollo: fondo di credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto (art. 1, comma 72, lett. a), l. n. 247/2007); fondo di microcredito per l'accesso a microprestiti rivolto ai giovani creativi con idee e progetti da realizzare, al fine di ottenere finanziamenti per l'avvio di attività di lavoro autonomo (art. 1, comma 72, lett. b), l. n. 247 cit.); fondo per il credito ordinario per far fronte all'esigenza di incentivare in generale iniziative imprenditoriali e di supportare il trasferimento generazionale delle imprese (art. 1, comma 72, lett. c), l. n. 247 cit.)⁽²⁷⁾.

Con questa legislatura si chiude una stagione - forse la più significativa dell'ultimo ventennio - di strategie integrate in materia di politiche giovanili che rappresenta il segnale di una reale e concreta presa di posizione da parte delle istituzioni sul problema dei giovani.

La questione rimane difatti in tutta la sua gravità anche oggi, dopo le ultime due più dirimpenti riforme del mercato del lavoro, in nessuna delle quali è stata affrontata con la previsione di misure *ad hoc*.

5. Le politiche del lavoro per i giovani “grande assente” della legge 28 giugno 2012, n. 92 (cd. riforma Fornero) e della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs Act)

Ci si riferisce, in primo luogo, alla legge n. 92/2012, nel cui testo non compare alcuna misura specifica per il rilancio delle politiche al lavoro dei giovani.

Nonostante tra le finalità sia enucleata la “valorizzazione dell'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro” (art. 1, comma 1, lett. b), l. n. 92/2012), le modifiche apportate a tale tipologia contrattuale non hanno contribuito a favorire un reale incremento del ricorso allo strumento che è rimasto nella sostanza piuttosto inutilizzato a vantaggio di fattispecie ampiamente applicate quali il contratto a tempo determinato reso ancora più competitivo dalla introduzione del nuovo regime della acausalità⁽²⁸⁾. Certamente l'obiettivo si prefigurava già sulla carta fin troppo ambizioso soprattutto se si considera che l'apprendistato costituisce - almeno in astratto - la forma tipica di contratto per l'assunzione dei giovani e che nei paesi in cui funziona non come contratto di lavoro temporaneo bensì come strumento di placement finalizzato ad una migliore e più efficace integrazione tra sistema di istruzione e mercato del lavoro⁽²⁹⁾, il tasso di disoccupazione giovanile è sensibilmente contenuto.

⁽²⁷⁾ Segnatamente, per tali finalità, ai sensi del comma 72 cit., dal 1° gennaio 2008, sono stati istituiti presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale due fondi per l'accesso al credito (lett. a e c), e un fondo per il microcredito (lett. b), con una dotazione iniziale complessiva pari a 150 milioni di euro per l'anno 2008 (art. 1, comma 73, l. n. 247/2007).

⁽²⁸⁾ Sulle modifiche introdotte dalla riforma Fornero in materia di tipologie contrattuali, si veda il saggio di G. FERRARO, *Un quadro d'insieme sulle tipologie contrattuali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 3-18.

⁽²⁹⁾ Si confronti l'esperienza tedesca in P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, n. 4.

Esula dai limiti di questa indagine approfondire i cambiamenti di disciplina subiti dall'istituto dell'apprendistato - per i quali si rinvia a studi più compiuti sull'argomento ⁽³⁰⁾ - mentre giova ribadire che l'impianto è rimasto nel suo complesso quasi identico a quello originariamente rappresentato nel d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (cd. Testo Unico dell'apprendistato). Pertanto, si provvede a porne in risalto i soli aspetti che rilevano ai nostri fini, dell'accesso e dell'integrazione nel mercato del lavoro da parte dei giovani.

In questa prospettiva, emerge in maniera particolare il profilo attinente alla formazione e al ruolo svolto dalle istituzioni del mercato del lavoro, in specie delle parti sociali. Il decreto legislativo n. 167/2011 ha valorizzato la potestà dispositiva delle fonti collettive nella regolamentazione della fattispecie soprattutto in ordine alla definizione dei percorsi di formazione e principalmente delle rappresentanze "prossime" ai luoghi di svolgimento dell'attività lavorativa, cioè territori e imprese, rispetto a quanto stabilito nel d.lgs n. 276/2003 (artt. 47-53, d.lgs.) - nel quale tale compito risultava attribuito prevalentemente alle Regioni e alle Province - molto più di quanto non abbia fatto il legislatore del 2012.

Più specificatamente, la determinazione dell'entità e dei contenuti della formazione spetta alle Regioni mentre le modalità concernenti la sua durata ed erogazione (esterna e interna all'azienda) sono stabilite dalla contrattazione collettiva in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Pertanto, in assenza di una previsione legislativa espressa che indichi il livello contrattuale di riferimento, si deve desumere che tali ultimi aspetti inerenti alla durata e ai modi di erogazione dei sistemi formativi possano essere disciplinati non solo a livello nazionale ma anche aziendale o territoriale. La competenza regionale resta confermata, inoltre, dalla previsione del decreto-legge n. 76/2013 che nelle ipotesi di aziende multilocalizzate impone l'osservanza della disciplina «della Regione dove l'impresa ha la propria sede legale» ⁽³¹⁾.

Non vanno sottaciuti i rischi della centralità assunta dall'ente regionale nella definizione del processo formativo. Intese di carattere regionale che siano parimenti efficaci per tutte le realtà operanti in un bacino provinciale o interprovinciale non possono, infatti, che destare perplessità se solo si considera che il tessuto regionale è costituito da territori aventi vocazioni (industriali, commerciali, turistiche, artigianali, ecc.) tra loro diverse, con caratteristiche della domanda giocoforza differenti, in virtù delle quali i progetti formativi dei contratti di apprendistato andrebbero maggiormente calibrati sulla tipologia del tessuto produttivo al fine di rendere lo strumento contrattuale funzionale all'effettiva integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. Il Jobs Act sembra volgere in questa direzione là dove prevede un più ampio coinvolgimento delle imprese nella redazione dei progetti formativi (v. *infra* in questo stesso paragrafo) ma il ruolo della contrattazione collettiva decentrata continua a non essere adeguatamente valorizzato.

⁽³⁰⁾ Fra i più autorevoli contributi in materia si rinvia a F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 145. Vedi anche, in particolare sulla disciplina introdotta dalla legge n. 92/2012, S. CIUCCIOVINO, *Il nuovo apprendistato dopo la legge di riforma del mercato del lavoro del 2012*, in *RIDL*, 2012, n. 4, I, 695-718.

⁽³¹⁾ La statuizione (art. 2, comma 2, lett.c, d.l. n. 76/2013) risponde all'esigenza di individuare una disciplina dell'offerta formativa pubblica uniforme sul territorio nazionale. Inoltre, gli artt. 2, commi 2-3, e 9, comma 3, del d.l. n. 76/2013 hanno demandato alla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano l'adozione di opportune linee-guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere: si veda la circ. Min. lav. n. 35/2013, cit. Rilievi analoghi valgono per i tirocini formativi e di orientamento di cui all'art. 2, comma 5bis, del d.l. n. 76/2013 come modificato dalla l. n. 99/2013.

I margini di intervento del livello decentrato sono definiti dal contratto nazionale (nella riforma Fornero come nel Jobs Act) mentre un maggiore decentramento delle relazioni industriali potrebbe rivelarsi speculativo in termini di aumento dei livelli occupazionali proprio per il tramite dell'apprendistato in quanto risulterebbe – soprattutto il livello territoriale – più adeguato a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Ciò potrebbe realizzarsi intensificando e specializzando l'attività degli enti bilaterali oppure valorizzando la strumentazione di prossimità introdotta dal d.l. n. 138/2011 (conv. con modifiche nella l. n. 148/2011) ⁽³²⁾. Con riferimento *sia* alla determinazione dei tempi di durata e delle modalità di esecuzione del percorso di formazione, individuando le attività da svolgere durante tale periodo al fine di adeguarle al tipo di attività d'impresa, alla qualità e quantità di produzione da realizzare in chiave di aspettative di crescita imprenditoriale e di competitività del territorio ⁽³³⁾, *sia* - e soprattutto - nella prospettiva di adeguare l'offerta formativa ⁽³⁴⁾ alle esigenze delle realtà produttive preesistenti e di quelle di nuova costituzione. In questo ultimo caso ci si riferisce alle fattispecie dell'autoimpiego e dell'autoimprenditoria, frutto del recente *repêchage* normativo di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 76/2013 ⁽³⁵⁾, che sono oggetto di nuove forme di finanziamento da parte della Comunità europea allo scopo di realizzare opportunità lavorative ulteriori rispetto al lavoro subordinato attraverso la valorizzazione di iniziative innovative di lavoro autonomo nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria, e nell'ambito della fruizione dei servizi dei beni culturali, del turismo, dell'innovazione tecnologica, della tutela ambientale, e altri ancora ⁽³⁶⁾.

Dal disegno Fornero emerge un ulteriore aspetto rilevante in tema di lavoro per i giovani che riguarda più ampiamente l'ambito delle politiche attive sebbene - va comunque precisato - si tratti di meri proclami perché la riforma delle politiche attive non ha - ancora - visto la luce così come resta "sospeso" sulla carta uno dei momenti più importanti della vita del mercato del lavoro che è quello dell'intreccio tra politiche passive e attive di cui è espressione il sistema della condizionalità che in qualche misura era stato progettato nel d.lgs. n. 276 del 2003 (cd. riforma Biagi) e che conosciamo con la formula del *welfare to work* o *workfare* ⁽³⁷⁾.

Quanto si è detto trova conferma nei principi e criteri direttivi della legge delega alla quale la riforma Fornero ha demandato la razionalizzazione del sistema dei servizi per l'impiego (articolo 4, commi 48-50) in funzione di sostegno alla «attivazione del soggetto che cerca lavoro, in

⁽³²⁾ Per una critica propositiva sull'utilizzo della contrattazione territoriale e di prossimità sia consentito il rinvio al mio *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli, 2012, ivi anche per i rinvii all'ampia bibliografia sull'argomento.

⁽³³⁾ Cfr. l'art. 4 del d.lgs. n. 167/2011.

⁽³⁴⁾ Sul punto si consulti la *Proposta di linee guida per l'apprendistato professionalizzante, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 99 del 2013*, approvata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in data 17 ottobre 2013.

⁽³⁵⁾ Si tratta infatti della disciplina delle figure dell'auto-imprenditorialità e dell'auto-impiego prevista nel d.lgs. n. 185/2000, emanato in attuazione dell'art. 45, comma 1, della l. n. 144/1999, volta a ridefinire l'intero quadro degli incentivi all'occupazione.

⁽³⁶⁾ I progetti finanziabili devono trovare attuazione nelle aree indicate nella Carta per gli aiuti di Stato a finalità regionali 2007-2013 e nelle aree svantaggiate individuate con decreto del Ministero del lavoro 14 marzo 1995. Per ulteriori informazioni sulle aree oggetto degli aiuti, cfr. www.dps.mef.gov.it.

⁽³⁷⁾ Il riferimento è all'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003 rubricato "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato". Il *welfare to work* allude ad un sistema proattivo delle tutele sociali caratterizzato da una sorta di legame tra l'erogazione della prestazione sociale e la partecipazione da parte del beneficiario alla ricerca di un nuovo lavoro. Ad un sistema, cioè, fondato sulla centralità del lavoro e dell'impegno attivo del lavoratore disoccupato alla ricerca di una nuova occupazione. Come si dirà a breve, la riforma delle politiche attive per il lavoro prevista dal Governo Renzi - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (177) - è di imminente approvazione.

quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione»; per la «riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento»; infine, per il «collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità»⁽³⁸⁾. La scelta della legge delega, infatti, è la prova tangibile dell'insufficienza del raccordo tra ammortizzatori sociali e politiche attive così come configurato nella riforma, un pilastro del nostro sistema di *welfare* che richiede interventi specifici nella prospettiva di un adeguamento a modelli come quelli vigenti nei (quattro) Paesi nordici, Germania, Austria, Svizzera, Olanda, in cui una rigorosa attuazione del principio di condizionalità e dunque un efficace funzionamento delle politiche di *welfare* attivo contribuiscono a mantenere in piedi lo Stato sociale⁽³⁹⁾.

Il quadro che si è rappresentato non muta con l'approvazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs Act) nonostante i ripetuti solleciti dell'Unione Europea sul problema dell'occupazione giovanile (v. *infra* par. 6).

Nello schema della delega n. 183/2014, non si intravedono, infatti, disposizioni volte ad incentivare in modo specifico il lavoro dei giovani. Anche questa volta il legislatore, allineandosi al suo predecessore, si è limitato ad intervenire nel settore delle politiche attive e nell'ambito della revisione delle tipologie contrattuali. Nel primo caso, promuovendo - sia pure in minima parte - la partecipazione delle parti sociali, il funzionamento della bilateralità, ma soprattutto il collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e le misure volte al suo (re)inserimento lavorativo attraverso il mantenimento del ruolo in tali campi notoriamente attribuito alle regioni e mediante l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione avente il compito di definire le linee di indirizzo in materia di programmazione delle politiche attive previo coinvolgimento delle parti sociali (art. 1, commi 3, 4, 11)⁽⁴⁰⁾.

Nella materia delle tipologie contrattuali, invece, dopo aver enunciato "lo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione" (art. 1, comma 7), il delegante provvede ad annoverare, tra i principi e criteri direttivi ai quali attenersi nella definizione dei decreti delegati, in via prioritaria la "previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio (art. 1, comma 7, lett. c). Inoltre, prevede il riordino delle fattispecie contrattuali preesistenti mediante l'emanazione di un testo organico che le disciplini "in coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale" (art. 1, comma 7, lett. a).

I decreti attuativi non alterano il contenuto della delega. Il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, concernente disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, contiene, tuttavia, almeno due disposizioni in materia di *welfare* attivo che meritano di essere segnalate. Si tratta del nuovo regime dettato in tema di condizionalità (art. 7) che subordina l'erogazione della NASpI (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (artt. 1-6) alla "regolare partecipazione" ad altre forme di lavoro e a percorsi formativi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi

⁽³⁸⁾ Su questo aspetto v. P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, n. 3, pp. 453-511; e ID., *Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, in G. FERRARO (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Giappichelli, 2014, pp. 117-144.

⁽⁴⁰⁾ V. lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (AC 177).

per l'impiego ovvero alla ricerca attiva di un'occupazione in vista del reinserimento nel mercato del lavoro e della nuova veste di incentivo all'autoimprenditorialità in forma di attività autonoma o di impresa individuale che viene conferita alla NASpI tramite la corresponsione al lavoratore richiedente della liquidazione anticipata del trattamento di fine rapporto (art. 8).

Prospettiva del tutto analoga è configurata nel decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. Il testo disciplina in maniera organica i contratti di lavoro tra cui l'apprendistato del quale viene: *a)* sottolineata la finalizzazione “alla formazione e alla occupazione dei giovani”; *b)* rimarcata l'essenza formativa nella regolazione della fattispecie come peraltro è dimostrato dalla previsione che sanziona con il licenziamento per giustificato motivo il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi; *c)* previsto il coinvolgimento delle imprese nella redazione dei piani formativi; *c)* confermata la regolamentazione differenziata per ciascuna tipologia di apprendistato (artt. 43, 44, 45). Rimane da verificare se la nuova disciplina sarà in grado di rendere lo strumento realmente competitivo sul piano dell'occupazione nel senso di agevolare l'integrazione dei giovani nel tessuto produttivo e sociale e di contribuire alla loro stabilizzazione nel mercato del lavoro.

6. I (precedenti) solleciti del legislatore comunitario. La Raccomandazione del 22 aprile del 2013 e la Youth Guarantee

L'Unione Europea, intanto, nel corso degli ultimi anni, ha richiamato più volte e in più occasioni l'attenzione degli Stati membri sulla questione del lavoro dei giovani, anche se con scarsi risultati, prima di “coniare” in via definitiva il concetto di Garanzia Giovani e di erigerlo a sistema per contrastare il fenomeno della disoccupazione giovanile con la Raccomandazione del 22 aprile 2012.

Dapprima con un appello sulla opportunità per tutte le politiche nazionali di definire le modalità con le quali “assicurare ai giovani il diritto ad un lavoro, a un apprendistato, a una formazione aggiuntiva o a una combinazione di formazione e lavoro dopo un periodo massimo di quattro mesi di disoccupazione” (Risoluzione del 6 luglio 2010), ribadito da un monito successivo volto ad incoraggiare l'istituzione da parte di ciascun Stato di una garanzia giovani in vista del perseguimento di tre degli obiettivi della Strategia Europea 2020 (il 75 % delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbia un lavoro; l'abbandono scolastico sia inferiore al 10 %; almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale) (Comunicazione della Commissione del 15 settembre 2010 “Gioventù in movimento”), e ancora, poi, sottolineando la necessità di sostenere soprattutto i giovani inattivi (NEET), è stata confermata l'importanza del sistema garanzia giovani e invocata la sua vincolatività giuridica come requisito imprescindibile per affrontare e risolvere la disoccupazione giovanile in Europa (Risoluzione del 24 maggio 2012) ⁽⁴¹⁾.

⁽⁴¹⁾ Nel 2012 la Commissione ha varato un pacchetto a favore dell'occupazione “Verso una ripresa fonte di occupazione” (18 aprile) sollecitando la mobilitazione attiva degli Stati membri, delle parti sociali e altri soggetti coinvolti, ponendo in risalto alcuni punti focali: il potenziale dell'economia verde, dell'assistenza sociale e sanitaria, il settore tecnologico e dell'informazione, la promozione dello spirito imprenditoriale tramite la predisposizione di servizi di sostegno all'avviamento delle imprese e la previsione di forme di micro finanziamento. Va anche segnalato che con la Risoluzione del 20 maggio 2014 si è convenuta l'elaborazione di un piano di lavoro dell'UE per la gioventù (con scadenza 31 dicembre 2015) nel quadro di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018).

Nella Raccomandazione del 22 aprile 2013 la garanzia giovani è definita un sistema rivolto ai giovani con meno di 25 anni (ma in genere l'età dei partecipanti è compresa tra i 15 e i 29 anni), i quali, "entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio". Lo scopo è di prevenire la disoccupazione e consiste nell'offrire una prima opportunità di ingresso nel mercato del lavoro attraverso percorsi di orientamenti mirati e calibrati sulle posizioni di coloro che escono dal sistema di istruzione scolastico e/o universitario.

Esemplificando, la garanzia giovani rappresenta una misura di politica attiva "differenziata" in quanto prevede il diritto di accedere ad alcune misure veicolanti l'accesso al lavoro per quei giovani che risultano in possesso di requisiti predeterminati. In ragione di tali peculiarità il sistema della garanzia giovani può essere ulteriormente definito come uno strumento "vincolante" perché vincola gli aderenti a seguire un programma formativo e/o di riqualificazione professionale e "vincolato" perché la realizzazione del programma è rivolta ad una platea di beneficiari in possesso di specifiche caratteristiche.

Deve essere attuata ad opera dei singoli Stati membri (e successivamente da parte delle singole Regioni) mediante piani di programmazione circa le linee di intervento da attuare, che devono essere ispirati al rispetto di principi chiave statuiti dall'UE, quali: l'obbligo di fornire un sistema di sostegno fondato su misure di politica attiva di formazione e inserimento nel mercato lavorativo, la finalità preventiva dell'esclusione e marginalizzazione sociale ⁽⁴²⁾. I piani nazionali stabiliscono i *tipi di misure*, i *criteri di accesso*, la *durata* della garanzia e possono essere concepiti in modo differente (da Stato a Stato) per rispondere alle esigenze del territorio di implementazione. Ad esempio, vi sono paesi (Germania, Danimarca, Finlandia, Svezia) che forniscono un'ampia gamma di misure occupazionali concernenti l'istruzione, la formazione professionale, programmi di assistenza alla ricerca di un lavoro e per lo start-up di imprese, e paesi (Austria, Paesi Bassi) in cui le misure di garanzia convergono prevalentemente sul bisogno specifico del sostegno speciale ai giovani immigrati. Anche sui requisiti di accesso i singoli governi possono intervenire in modo differenziato. In Norvegia solo i giovani con meno di 20 anni vantano il diritto di accedere ad un'offerta di istruzione, formazione o partecipazione a misure del mercato del lavoro e la stessa misura può essere concessa anche a coloro che hanno più di 20 anni ma per questi si configura una possibilità non un diritto. La durata delle misure, poi, varia con il mutare dei programmi di garanzia e può essere rinnovata qualora il destinatario rimanga disoccupato dopo il primo programma come accade in Danimarca mentre in Svezia la durata massima è di 15 mesi, in Polonia i corsi di formazione non superano i 12 mesi e in Germania la partecipazione a misure di formazione professionale può variare dai 6 ai 12 mesi.

Nel complesso, il sistema garanzia giovani si è rivelato abbastanza efficace in gran parte dei paesi europei sebbene con specifico riguardo al momento della transizione nel mercato del lavoro. Lo stesso non sembra potersi dire, infatti, con riferimento al periodo successivo a quello della partecipazione alle misure. In relazione al quale, le ricerche e gli studi finora compiuti non consentono di fornire una risposta certa all'interrogativo (e non solo in Italia ma anche nei paesi

⁽⁴²⁾ I primi paesi ad adottare la garanzia giovani sono stati negli anni '80 e '90 la Norvegia, la Svezia, la Danimarca e la Finlandia, più recentemente seguiti dall'Austria, Germania, Paesi Bassi (Cfr. Peer country papers on youth guarantees, Bruxelles, 2011, in <http://ec.europa.eu/social/main>. Con riferimento all'Italia è possibile consultare il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani e il Piano esecutivo della Regione Campania adottato con Delibera della Giunta Regionale n. 117 del 24 aprile 2014 disponibile sul sito internet <http://burc.regione.campania.it>

in cui il riscontro fin qui ottenuto è stato positivo) se la garanzia giovani possa o meno configurarsi un metodo di politica al lavoro per i giovani in grado di affrontare le distorsioni endemiche del mercato del lavoro e soprattutto di fornire nel lungo periodo una garanzia di “stabilità” del posto di lavoro.

7. L’attuazione della Garanzia Giovani: un paradosso per l’Italia. Uno sguardo alle iniziative assunte nella Regione Campania e il ruolo del partenariato pubblico/privato

La condizione dell’Italia appare per certi versi singolare. Nell’esaminare le modalità di recepimento e di attuazione della garanzia giovani in ambito nazionale, da un rapido *excursus* normativo del quadro di riferimento emerge che il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, conteneva, già all’ora, alcune previsioni del tutto analoghe all’attuale concetto di garanzia giovani. Più precisamente, l’art. 3 - nel testo attuale risultante dalle modifiche intervenute successivamente con il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 e la legge 28 giugno 2012, n. 92 - sotto la nuova rubrica “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l’impiego”⁽⁴³⁾ statuisce una garanzia di offerta di una “proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l’integrazione professionale” ai giovani (fino a 25 anni o 29 anni se in possesso di un diploma di laurea) entro quattro mesi dallo stato di disoccupazione. La norma, inoltre, estende tali forme di garanzia alle ipotesi di fruizione degli ammortizzatori sociali ⁽⁴⁴⁾, in particolare a coloro che beneficiano dei trattamenti di integrazione salariale e non oltre il periodo di percezione del sostegno al reddito in questo modo sembrando (di voler) anticipare quel controverso eppure tanto auspicato legame tra politiche attive e passive del lavoro che - come si è accennato - la riforma Fornero si proponeva di attuare e che ora, con la decretazione delegata del Jobs Act, pare in procinto di vedere la luce ⁽⁴⁵⁾. L’unico aspetto su cui il legislatore del 2000 non è intervenuto riguarda la componente di garanzia rivolta ai giovani in uscita dal sistema di istruzione formale che non si iscrivono ai centri per l’impiego che è invece contenuta nel piano garanzia giovani delineato nella Raccomandazione del 22 aprile 2013.

Il pacchetto di garanzie introdotto con il d.lgs. n. 181/2000 si è rivelato in questo quindicennio scarsamente effettivo, tanto che il piano garanzia europeo è apparso come una novità assoluta nel panorama delle politiche giovanili per l’occupazione e numerose sono le aspettative che sono

⁽⁴³⁾ Rubrica così sostituita dalla lettera b) del comma 33 dell’art. 4, l. n. 92/2012. Il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 contiene “Disposizioni per agevolare l’incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell’articolo 45, comma 1, lettera a), della L. 17 maggio 1999, n. 144”.

⁽⁴⁴⁾ Sotto tale specifico aspetto va segnalato che il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 - contenente “Primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta su valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziariamente urgenti” - dispone all’art. 5 come misura per l’attuazione della Garanzia per i Giovani e la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti ammortizzatori in deroga l’istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di una “apposita struttura di missione” che opera in via “sperimentale” in attesa della riforma dei servizi per l’impiego prevista entro dicembre 2015. Tale struttura di missione - coordinata dal Segretario generale del Ministero del lavoro, e composta, tra vari membri, dai Presidenti di Isfol e Italia Lavoro e dal Direttore Generale dell’Inps - definisce le linee guida nazionali da adottarsi a livello locale per la programmazione degli interventi di politica attiva, svolge compiti di indirizzo e coordinamento degli interventi da attuare in attuazione delle linee guida medesime.

⁽⁴⁵⁾ Si tratta dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (n. 177).

state riposte all'indomani della sua emanazione nei rispettivi programmi nazionali e soprattutto regionali. Su questo ultimo fronte, in particolare, ci si sofferma esaminando dapprima il versante della fonte legislativa, e in sequenza quello partenariale, in relazione al quale si privilegia - sia pure sinteticamente - l'esperienza campana.

Con l'obiettivo di dare attuazione al sistema della garanzia giovani introdotto con la Raccomandazione del 2013, il legislatore italiano è intervenuto con l'approvazione del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, contenente "misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca", successivamente convertito con modifiche nella legge 8 novembre 2013, n. 128.

Nel testo normativo assume particolare rilievo la novella dell'art. 8-*bis*, la cui rubrica "istruzione e formazione per il lavoro" sintetizza in maniera audace nella istruzione e nella formazione i pilastri delle politiche giovanili quali momenti caratterizzanti un percorso educativo e di crescita professionale preordinato alla ricerca del lavoro. Dalla lettura della disposizione emerge infatti la valorizzazione delle attività di orientamento da compiere nell'ambito del sistema di istruzione scolastico media inferiore nonché superiore che vengono potenziate anche attraverso un più stretto collegamento con il mondo del lavoro e con il coinvolgimento delle istituzioni locali pubbliche e private (associazioni imprenditoriali, camere di commercio, agenzie per il lavoro). In questa prospettiva è rafforzata l'alternanza scuola-lavoro nelle scuole secondarie superiori - principalmente negli istituti tecnici e professionali - con la programmazione di giornate di formazione da svolgere in azienda. Inoltre, al fine anche di sostenere la diffusione dell'apprendistato di alta formazione nei percorsi degli istituti tecnici superiori, si è statuito, per il triennio 2014-2016, l'avvio di un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado mediante la stipulazione di contratti di apprendistato con oneri a carico delle imprese interessate e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8-*bis*, commi 1 e 2) ⁽⁴⁶⁾.

Sul versante regionale la Campania non si è mostrata insensibile alla ricetta europea della garanzia giovani e ha avviato diverse iniziative volte a promuovere l'occupazione giovanile con la partecipazione attiva delle parti sociali.

Essa è parte infatti di vari accordi negoziali, il primo dei quali, tuttavia, è stato concluso prima che la garanzia giovani facesse capolino, precisamente il 24 ottobre 2011, con le tre principali organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, e con Confindustria. Il Contratto Campania (così è stato denominato) non attiene strettamente alle politiche al lavoro per i giovani, è un accordo di natura «programmatica» avente ad oggetto il programma da realizzare per il «riavvio dell'economia locale» nel quale sono delineati con una sequenza di punti sinteticamente descritti (obiettivo, metodo di lavoro, finalità di strumenti, ambiti di interventi) le fasi del suo procedimento.

L'attenzione per i giovani emerge tra le finalità che l'accordo regionale si prefigge di realizzare e precisamente "nel favorire le assunzioni con il contratto di apprendistato" ⁽⁴⁷⁾ mentre

⁽⁴⁶⁾ Per approfondimenti sul sistema dell'alternanza scuola-lavoro si veda ora il testo della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 175 del 30 luglio 2015).

⁽⁴⁷⁾ Con riguardo specifico alla materia dell'apprendistato risale a prima (7 febbraio 2011) la stipula dell'accordo quadro «professionalizzante» tra Regione e parti sociali avente ad oggetto la definizione dei progetti formativi da attuare nel territorio regionale conformemente a quanto stabilito dall'art. 45, l.r. 14/2009. Mentre è successivo alla garanzia giovani l'accordo del 18 giugno 2013 «(...) per il rilascio della qualifica e del diploma professionale nel settore dell'artigianato della Regione Campania» rivolto all'assunzione dei giovani tra i 15 e i 25 anni che prevede «il finanziamento dei percorsi formativi con riferimento alle figure del Maestro Artigiano e all'istituto della Bottega Scuola introdotti con legge regionale n. 20/2012» da erogare «in collaborazione con il sistema della bilateralità».

i restanti obiettivi (attrazione di nuovi investimenti mediante l'individuazione delle aree da offrire come disponibili; riduzione della tariffazione locale per la durata dell'investimento; semplificazione dell'iter amministrativo per la concessione delle autorizzazioni necessarie all'investimento) ruotano come satelliti intorno allo scopo principe che - come si legge nel Contratto medesimo e nel relativo documento di declinazione territoriale redatto dalla Segreteria Generale Cisl regionale ⁽⁴⁸⁾ - consiste nel definire «nuovi modelli di sviluppo della produzione, dell'occupazione e dei servizi più vicini alla comunità che insiste in quel territorio».

Gli aspetti da evidenziare sono due: la scelta di privilegiare il contratto di apprendistato come strumento per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e prima ancora il fatto che l'interesse al problema del lavoro giovanile da parte delle istituzioni (in questo caso la Regione) e delle parti sociali non si manifesta in maniera avulsa dal contesto delle politiche di sviluppo dell'economia nel quale anzi si trova incorporato e di esso fa pienamente parte secondo quella che nella Risoluzione ILO del 2012 - non a caso - si prefigura la soluzione *strutturale* della disoccupazione giovanile (v. par. 8).

In qualche occasione sono intervenuti anche gli ordini professionali come parti delle intese con la Regione secondo la logica del partenariato misto pubblico e privato ⁽⁴⁹⁾. Ci si riferisce ad un Protocollo d'Intesa e ad un Accordo di partenariato, rispettivamente, il primo con Confedertecnica Regione Campania-Confederazione di categoria cui aderiscono le organizzazioni sindacali delle libere professioni tecniche, il secondo con la Fondazione consulenti per il lavoro e il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei consulenti per il lavoro, ambedue volti a favorire l'occupazione giovanile anche con la promozione del Piano Garanzia Giovani.

Nell'Intesa del 30 dicembre 2014 si sancisce l'impegno per Confedertecnica, unitamente a quello della Regione (per il tramite dell'ARLAS), di promuovere momenti di formazione e informazione ai giovani per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro attraverso azioni specifiche in materia di tirocinio e apprendistato consistenti nella «diffusione dello strumento tra i propri associati (...) supporto e assistenza nella progettazione di percorsi di apprendistato», oltre alla previsione di misure di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, da

⁽⁴⁸⁾ Nel documento viene posto un accento particolare sul ruolo delle forze sociali ed economiche «non solo rivendicativo» ma «propositivo e fortemente responsabile» in base al quale «ognuno degli attori partecipa alla costruzione di quella «risposta possibile» alla crisi del nostro paese attraverso «il perseguimento del bene comune». E descritto, inoltre, il metodo di lavoro consistente nella istituzione di una «Cabina di regia» costituita da Presidenti di Provincia e Sindaci, dalle Associazioni datoriali e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale con lo scopo di che mirino: a) ad attrarre.

⁽⁴⁹⁾ Nel programma di politica di coesione approvato dalla Commissione e dal Consiglio europeo il 17 giugno 2010 (Strategia Europa 2014-2020) viene prescelto il metodo del partenariato ovvero della collaborazione *bottom up* tra pubblico e privato tra gli strumenti per la lotta all'esclusione sociale. L'attenzione che l'Unione europea riserva alla pratica partenariale è il segnale evidente del riconoscimento dell'importanza che le *policy* di *governance* territoriale sono venute via via assumendo nel settore dello sviluppo dell'economia della produzione e dell'occupazione come anche - soprattutto negli ultimi tempi - nell'ambito delle politiche della sicurezza e dell'assistenza sociale. Nel nostro paese, l'adozione dell'Accordo di partenariato è avvenuta lo scorso 29 ottobre 2014 attraverso la individuazione delle finalità da realizzare (c.d. obiettivi tematici), per ciascuna delle quali sono state stabilite le modalità di azione da intraprendere nell'ambito dei vari programmi di intervento nazionale (PON) e regionale (POR), con l'indicazione del relativo Fondo strutturale di finanziamento. Fra i vari macro obiettivi rileva in questa sede quello di «promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione» (obiettivo tematico 9) che prevede un ampio ventaglio di risultati da raggiungere (RA) aventi tutti come filo conduttore l'attenzione dell'UE a sviluppare misure di politica sociale passiva - e, in parte, attiva - tese a riflettere il più adeguatamente possibile le esigenze dei territori regionali ma soprattutto comunali e urbani all'interno di ciascuno Stato.

realizzare entro un anno dalla stipula previa verifica dei risultati raggiunti ogni due mesi, a tal fine, peraltro, istituendo un tavolo di partenariato per il monitoraggio degli interventi.

Sempre in Campania, la Fondazione consulenti per il lavoro (insieme al Consiglio Provinciale dell'Ordine dei consulenti del lavoro di Napoli) ⁽⁵⁰⁾ si è resa anch'essa parte attrice di due tavoli partenariali, con la Regione e con la Provincia.

L'«Accordo di partenariato» con la Fondazione dei consulenti e il Consiglio Provinciale dell'Ordine per il lavoro, difatti, è stato concluso a livello *sia* regionale *sia* provinciale il 29 maggio 2014 (sono di contenuto analogo) e sancisce la collaborazione sinergica nello svolgimento dell'attività di intermediazione ispirata al principio di sussidiarietà per l'obiettivo comune di massimizzare i livelli di occupazione (art. 1) che è prefigurato tra i cinque ambiziosi obiettivi (occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, clima/energia) della Strategia Europa 2020.

L'impegno per l'Ordine e la Fondazione dei consulenti è di dare «la massima divulgazione» ai propri iscritti della Garanzia Giovani, quello di Regione e Provincia (in particolare la Direzione politiche per il lavoro-centri per l'impiego) di realizzare «percorsi di accompagnamento verso un tirocinio, un contratto di apprendistato o percorsi di riqualificazione professionale» anche con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro (art. 2). Rimangono oscure, però, le modalità e i tempi di attuazione di quanto convenuto in via programmatica nell'accordo. Nella medesima disposizione di cui all'art. 2, che statuisce anche gli obblighi delle parti, si prevede un *generico* «impegno» delle parti a «progettare, realizzare azioni comuni di orientamento al lavoro» e a «collaborare affinché gli operatori dei servizi per il lavoro portino a conoscenza dei soggetti in cerca di occupazione il maggior numero di opportunità lavorative (...)» a tal fine utilizzando «gli strumenti più idonei (ricerca e condivisione dei profili nelle banche dati, consulenza sulle tipologie contrattuali, etc.), che insieme anche alla definizione dei tempi saranno concordate via via dalle parti «in funzione delle specifiche esigenze».

La suddetta collaborazione tra le parti dell'accordo è volta altresì a «sviluppare processi virtuosi che aiutino i giovani ad entrare nel mercato del lavoro» ma di quali processi virtuosi si tratti è difficile capire dal momento che la massima esemplificazione del concetto è data dalla «presa di contatto» dei giovani da parte dei Centri per l'impiego con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro e «dall'implementazione» da parte della Fondazione di percorsi di accompagnamento dei giovani verso un tirocinio, un contratto di apprendistato o verso percorsi di formazione e riqualificazione professionale». In teoria, nell'accordo è previsto anche un monitoraggio bimestrale dei risultati attesi e il rinnovo in forma tacita salvo il recesso di una delle parti.

8. *Conclusioni: quale flexicurity per le politiche attive e di sostegno al lavoro dei giovani?*

Una volta esaminata la questione del lavoro giovanile in Italia dal punto di vista delle fonti - quella normativa, che ci ha consentito di mettere in evidenza come il nostro legislatore fosse già a conoscenza di una misura analoga alla Garanzia giovani di matrice europea, avendo legiferato in merito con il decreto legislativo n. 181 del 2000, e quella in uso nella prassi, di stampo

⁽⁵⁰⁾ Si fa presente che la Fondazione consulenti per il lavoro opera sul territorio nazionale nella gestione delle misure di politica attiva del lavoro finalizzate alla selezione, al reclutamento e alla formazione delle risorse umane, in particolare in qualità di operatore autorizzato, ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 276/2003, nell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Regolamento Regionale n. 7/2013, la Fondazione consulenti per il lavoro è altresì abilitata ad operare in qualità di soggetto promotore di tirocini formativi e di orientamento oltre che di tirocini di inserimento e re-inserimento lavorativo.

partenariale, che abbiamo visto essere stata discretamente proficua, per quel che concerne la Regione Campania, con riferimento agli accordi ad oggi conclusi – possiamo affermare: 1) se la Youth Guarantee è in grado di innovare il sistema delle politiche attive e principalmente di contribuire a favorire l'occupazione dei giovani non solo sotto il profilo della transizione nel mercato ma anche sul piano della stabilità lavorativa; 2) in alternativa, nel panorama degli interventi che si sono succeduti in Italia nell'arco di quasi un ventennio quale di essi è suscettibile di conseguire risultati positivi in termini di aumento dei livelli di occupazione giovanile; 3) in sintesi, se il concetto stesso di *flexicurity*, nella sua accezione stretta di strumento di flessibilità del lavoro e di garanzia di standards adeguati di tutela sociale, costituisce un valido metodo per le politiche al lavoro dei giovani, particolarmente alla luce delle ultime due riforme di governo.

Ai primi due quesiti si è fornita una prima risposta quando si è detto che la strategia del *welfare to work*, risalente all'Accordo sul *welfare* tra il Governo e le parti sociali siglato nel 2007, e alla legge delega n. 247/2007, ha rappresentato una novità molto significativa tra gli strumenti di *welfare* attivo di quel periodo, frutto dell'ultima legislatura fedele al metodo della concertazione e/o del dialogo sociale⁽⁵¹⁾.

La legge n. 247/2007 sembrava (voler) preconizzare quell'intreccio tra politiche passive e attive che più tardi avrebbe dovuto trovare attuazione ma che sinora, tra una delega e l'altra, è stato oggetto di svariati rimandi. Anzi, si può ritenere che allo stato - e in attesa dell'approvazione del disegno di riforma delle politiche attive previsto dal Jobs Act (v. schema di decreto legislativo AC n. 177) - il modello più compiuto di *welfare* attivo resti quello contenuto nel Protocollo e nella legge delega del 2007, nella quale ha trovato esemplificazione nella formula del "patto di servizio", una tipologia di accordo stipulata tra il soggetto in cerca di lavoro e il centro per l'impiego, la cui logica, è bene ricordarlo, già allora non era nuova al nostro ordinamento giuridico che aveva partorito altre figure improntate a condizionare il riconoscimento degli strumenti di integrazione al reddito alla disponibilità degli assistiti a partecipare a percorsi di reinserimento attivo⁽⁵²⁾. Il suo *repêchage* è in fase di completamento anche se con qualche variazione di tipo formale (è rubricato all'art. 20 dello schema di decreto n. 177 nella nuova versione di "patto di servizio personalizzato") ma anche di carattere sostanziale perché il legislatore delegato ha provveduto a descriverlo in modo più articolato e puntuale⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ In realtà, dal 2001 in poi si assiste al declino lento e graduale della concertazione sociale e all'ascesa del dialogo sociale, se così si può dire, giacché nella realtà delle cose dietro al fenomeno del dialogo sociale si è consumata la fine del metodo della concertazione, almeno di quella macro mentre è tuttora in fermento quella che si svolge a livello micro, com'è testimoniato dalla considerevole presenza di accordi conclusi dalle parti sociali con gli enti locali e gli altri soggetti interessati (nelle ipotesi esaminate, per esempio, in tema di garanzia giovani, basti pensare alle intese concluse in Campania tra la Regione e/o la Provincia con l'Ordine e la Fondazione dei Consulenti del lavoro e le parti sociali).

⁽⁵²⁾ Ci si riferisce alla legge n. 223/1991 relativamente alla indennità di mobilità e alla legge n. 144/1999 che si soffermavano sulla previsione di un vincolo di adesione a programmi di reinserimento attivo, in parte successivamente ripreso nel Patto per l'Italia del 2002. Ampiamente sul collegamento tra politiche passive e attive, nella letteratura dell'epoca, A. PANDOLFO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: passi avanti e nella direzione giusta*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul welfare*, Matelica, 2007, p. 128, il quale rilevava che il sussidio economico di sostegno "deve essere costruito in maniera da non creare ostacoli alla effettività del diritto del lavoro e, anzi, (...) in maniera da favorirne l'assunzione".

⁽⁵³⁾ Sembra tuttavia permanere anche nella nuova edizione quello che già all'epoca del Protocollo del 2007 è stato individuato come un limite del patto di servizio intrinseco al suo profilo soggettivo. Essendo rivolto, da un lato ai centri per l'impiego, e dall'altro ai beneficiari dei trattamenti di sostegno al reddito interessati a ricercare lavoro, il patto di servizio non comprende le imprese, controparte fondamentale del rapporto sinallagmatico tra erogazione del sussidio, accompagnamento nel percorso di reinserimento nel mercato del lavoro, domanda della forza lavoro. (su tale profilo v. M. CINELLI, *Introduzione al Riassetto degli ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO,

Con queste brevi osservazioni si risponde anche al terzo quesito giacché se esiste un modo attraverso il quale il metodo della *flexicurity* può trovare espressione nell'ambito delle politiche per il lavoro dei giovani, questo è il principio della cd. condizionalità. Per l'appunto un meccanismo di compensazione tra contrapposte esigenze coperte ambedue da tutela costituzionale (artt. 38 e 4) che ha trovato espressione nel nostro ordinamento giuridico nella formula appena descritta e conosciuta come *welfare to work* (o *workfare*).

Sicuramente rappresenta un ulteriore passo in questa direzione la disposizione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 22/2015 sul tema della condizionalità e gli artt. 21 e 22 dello schema di decreto legislativo n. 177 che intervengono specificamente a rafforzare i meccanismi di condizionalità al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni ai beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito anche nelle ipotesi in cui si trovino in costanza di rapporto di lavoro. La stagione governativa odierna sembra infatti orientata a realizzare una riforma "di sistema" fondata sulla integrazione funzionale tra sistema degli incentivi e sistema degli ammortizzatori sociali ma è da vedere se l'attuale modello prefigurato dal legislatore de 2015 sarà in grado di contrastare la disoccupazione di lunga durata e di favorire la transizione nel mercato del lavoro al termine del ciclo di istruzione secondaria e del periodo di formazione e qualificazione professionale o se saranno necessari ulteriori interventi correttivi.

Quel che allo stato appare certo è che nel nostro paese la massiccia dose di flessibilità del mercato del lavoro non risulta bilanciata da un sistema di protezione sociale tarato su sussidi elevati volti a garantire la permanenza dell'universalismo delle tutele almeno per i livelli minimi essenziali, e questo ultimo a sua volta non appare essere condizionato dal rispetto di programmi di (re)inserimento lavorativo assistiti da un apparato sanzionatorio funzionante e funzionale a neutralizzare i possibili effetti disincentivanti dei sussidi sulla ricerca di una nuova occupazione.

L'ottica nella quale proiettarsi dovrebbe essere quella del rafforzamento della sinergia delle politiche passive con quelle attive attraverso l'impegno condiviso di istituzioni, parti sociali, pubblica amministrazione. Per intendersi, occorrono politiche attive mirate alla valorizzazione e differenziazione della dimensione locale dei percorsi di formazione, riqualificazione professionale, inserimento e/o reinserimento lavorativo che rispondano alle esigenze e specificità dei singoli territori di implementazione dal punto di vista della produttività e della manodopera presente. Occorrono anche qualificazione e competenze adeguate da parte dei soggetti pubblici e/o privati che svolgono sui territori funzione di raccordo tra domanda e offerta di lavoro. Occorre soprattutto intervenire sul collegamento tra scuola e mercato del lavoro, tra università e mercato del lavoro, attraverso una intermediazione specializzata ed efficiente in grado di "riconoscere" le figure professionali in funzione della domanda proveniente dalle imprese.

Dunque, c'è da "costruire" ancora molto sul metodo della *flexicurity* nell'ambito di applicazione degli strumenti per il lavoro dei giovani, a livello sia nazionale sia regionale sia locale. Inoltre, che questo sia sufficiente a creare un governo flexsicuro del mercato del lavoro giovanile può essere vero solo in parte.

La Risoluzione ILO del 2012 ⁽⁵⁴⁾ puntualizza come soluzioni strutturali al problema della disoccupazione giovanile richiedano interventi di tipo diverso, di natura micro e macro

Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, Torino, 2008, p. 496, che ritiene dubitabile che "quel patto di servizio da stipulare tra i centri per l'impiego e le persone in cerca di lavoro" prefigurato nel Protocollo e considerato subito dopo nella delega n. 247/2007, possa "risultare sufficiente se (...) non si trova il modo di coinvolgere direttamente anche le imprese").

⁽⁵⁴⁾ *La crisi dell'occupazione giovanile: è il momento di agire*. Risoluzione e conclusioni della 101a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, Ginevra, 2012.

economica. Nel documento si stabilisce che “un approccio unilaterale non sarebbe efficace”. Piuttosto “c’è bisogno di un approccio olistico in cui le politiche microeconomiche e macroeconomiche siano in connessione tra loro per incoraggiare l’occupabilità dei giovani assicurando allo stesso tempo che per assorbire le loro competenze e talenti ci siano un numero sufficiente di opportunità di lavoro produttive”. Ecco, dunque, che “sono essenziali politiche macroeconomiche per l’occupazione che sostengano una domanda aggregata maggiore e che migliorino l’accesso al credito” e politiche industriali di attrazione degli investimenti interni ed esteri che aumentino la produttività nazionale.

In questo scenario, e si conclude con un richiamo al primo dei quesiti esaminati, è bene non riporre troppe aspettative nella garanzia giovani. Essa si configura una misura congiunturale, dal mero effetto tamponamento, in grado, cioè, di attenuare gli effetti della disoccupazione giovanile in via temporanea, per la durata del periodo di formazione garantito ma non idonea anche ad assicurare la stabilizzazione del posto di lavoro. Del resto è questa l’esperienza di gran parte dei paesi europei che vi hanno fatto ricorso e l’Italia pure si allinea alla tendenza in corso nonostante gli sforzi finora compiuti a livello regionale e locale (il riferimento è al caso analizzato della Campania).

Resta pertanto impellente il bisogno di promuovere l’inclusione dei giovani nel tessuto sociale, un’esigenza, questa, che attiene alla tenuta del sistema statale di *welfare* e che nemmeno una buona dose di *flexicurity* può soddisfare se non viene affiancata da un *mix* di interventi di governo della produzione e del mercato del lavoro strutturali al risanamento dell’economia in generale e *anche* di quella occupazionale.

D’altronde è opinione condivisa da molti studiosi che il concetto stesso di *flexicurity* sia in crisi, oramai troppo sbilanciato verso la flessibilità con garanzie sempre minori per i lavoratori. In molti si domandano “se esista una vera alternativa alla *flexicurity*” al contempo affermando che concetti basati “su una sola dimensione probabilmente non possono raggiungere un approccio integrato e sostenibile”⁽⁵⁵⁾ delle istanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Non credo sia utile, allo stato, chiedersi se esiste un’alternativa alla flessicurezza. Essa è diventata una realtà immanente del mercato del lavoro del quale regola l’andamento secondo una logica di quasi asservimento alle leggi del liberismo di mercato e della produzione. Piuttosto, si deve riflettere su come contenere la deriva della *flexicurity* verso dosi sempre più imponenti di flessibilità, per orientarla, come invece si è detto poc’anzi, verso un approccio integrato di politiche economiche, del lavoro e di sicurezza sociale.

In questa prospettiva sarebbe necessario, prima di ogni altra cosa, prendere coscienza a livello “collettivo” che la crisi italiana è anzitutto una crisi d’identità, conseguenza di una delle tante disconnessioni figlie di questo tempo, forse la più grave, quella tra sviluppo umano e ricchezza economica, di cui è espressione la mancanza del lavoro e con essa i fenomeni di disuguaglianza e di esclusione sociale⁽⁵⁶⁾.

Come diceva Dante nel *Monarchia* il lavoro è la sperimentazione e valorizzazione del «sé latente», è il mezzo che produce ricchezza attraverso la capacità d’agire, il saper fare dell’uomo.

⁽⁵⁵⁾ Si veda, in proposito, il saggio di F. TROS, *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, p. 377 ss., il quale si sofferma ad analizzare le ragioni della crisi del sistema di *flexicurity* in alcuni paesi come Belgio, Olanda, Germania, Svezia, Regno Unito, chiedendosi se esiste un’alternativa alla *flexicurity*.

⁽⁵⁶⁾ T. PIKETTY, *Disuguaglianze*, (*L’économie des inégalités*, Éditions La Découverte, Paris, 1997), seconda ed. 2014.

E, in tempi più vicini, Hanna Arendt come anche Amartya Sen riflettono su questo principio e sulla sua portata nella storia del pensiero moderno ricordando che il suo significato è bene esplicitato nel testo dell'art. 3 della Costituzione «(...) rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana» ⁽⁵⁷⁾. Qualcun altro attualmente parla del primo dei fondamenti della Costituzione - l'articolo 1 «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» - come di una *fictio* giuridica definendo «la realtà ben diversa» ⁽⁵⁸⁾.

Una maniera elegante, forse, per risvegliare nella memoria della nostra classe dirigente il concetto di buon governo, il governo delle idee e dei programmi, degli investimenti e delle condizioni idonee e necessarie affinché lo sviluppo economico passi attraverso lo sviluppo umano e solo di esso sia il frutto ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Le citazioni sono di R. BENINI (*Nella tela del ragno*, Donzelli, Roma, 2014, spec. pp. 162-170) che definisce quello descritto negli articoli della Costituzione italiana «uno straordinario programma politico».

⁽⁵⁸⁾ Per Luca Meldolesi (*Creare lavoro. Come sprigionare il potenziale produttivo italiano*, Rubettino, Roma, 2014, in part. p. 106, nota 12) si tratta della «logica nuova che continua a essere dimenticata dall'azione di governo». Vale a dire «una situazione congiunturale favorevole, una legislazione semplificata ed adeguata alle condizioni locali, una maggiore libertà di accordi territoriali tra le parti, e un'iniziativa pubblica abile ed intelligente che vada incontro alle esigenze degli imprenditori "caffelatte"».

⁽⁵⁹⁾ Beninteso, è il caso di aggiungere, al Sud come al Nord, per ridurre e non aumentare il divario italiano, attraverso una politica che sia ispirata a forme di gemellaggio istituzionale, che non sia fatta di interventi congiunturali volti a «chiudere nella riserva indiana i meridionali» (v. *Il Mattino* del 3 settembre 2015).