

**Istituto Vittorio Bachelet**

***Osservatorio sulle riforme***

Dossier 2/2009

**Le politiche per i giovani  
nella XVI legislatura**

a cura di  
Vincenzo Antonelli, Umberto Ronga, Marta Vergottini e Eugenio Vite

Giugno 2009

## Indice

### Presentazione

1. Gli obiettivi
2. Qualche appunto introduttivo

### La documentazione

1. Novità legislative
2. Proposte legislative in itinere
  - 2.1. Le politiche giovanili
  - 2.2. I giovani e il lavoro

### Il dibattito

1. Giovani e cambiamento
  - 1.1. I giovani e la politica: alcuni dati
  - 1.2. La condizione giovanile oggi
  - 1.3. “Cervelli” tra fuga e mobilitazione
  - 1.4. La partecipazione dei giovani: tra servizio e disincanto
2. I giovani e il lavoro
  - 2.1. Il modello di *welfare* nella XVI legislatura
  - 2.2. Crisi economica, globalizzazione e federalismo. Il divario nord-sud a rischio espansione
  - 2.3. La spesa sociale tra disavanzi e prospettive
  - 2.4. Il mercato del lavoro e i giovani
  - 2.5. Disoccupazione e tutela del lavoro nelle intenzioni della legislatura in corso
  - 2.6. Crisi economica e riforma del lavoro. Nuovi modelli di organizzazione
  - 2.7. Gli ammortizzatori sociali

### Alcune considerazioni finali

Nota. I documenti e gli interventi sui media utilizzati nel dossier sono accessibili su internet. I precedenti dossier curati dall'Osservatorio sono accessibili all'indirizzo:

<http://www.azionecattolica.it/aci/istituti/Bachelet/Attivita/osservatorio>

## Presentazione

### **1. Gli obiettivi**

Il presente dossier, dedicato alle politiche per i giovani nella XVI legislatura, intende fornire una agile, seppur sommaria, raccolta dei materiali più rilevanti sul tema. Non è nostra volontà elaborare una autonoma e originale risposta scientifica o politica ai tanti quesiti che animano il dibattito. Lasciamo ai nostri lettori questo compito.

È nostra intenzione, soprattutto, avanzare interrogativi che debbono indurci a riflettere e a vagliare criticamente i molteplici contributi provenienti dal mondo politico, scientifico, sociale ed ecclesiale.

La sezione dedicata alla documentazione raccoglie le più significative novità legislative e i principali disegni di legge presentati nella XVI legislatura e attualmente al vaglio delle commissioni e delle aule parlamentari.

Tra le novità legislative si segnalano alcuni interventi legislativi, per lo più frutto della conversione in legge di decreti legge, che riguardano la materia dell'istruzione e della ricerca, del sostegno alle famiglie e ai giovani, dell'occupazione e del lavoro.

Per quanto riguarda la progettazione normativa, in primo luogo sono indicati i disegni di legge che riguardano le politiche giovanili. In secondo luogo sono raccolti i disegni di legge che si propongono di disciplinare l'accesso al mondo del lavoro da parte dei giovani.

Gli atti parlamentari sono raggruppati secondo indirizzi o posizioni omogenei, a prescindere dal colore politico dei proponenti. Inoltre, è illustrato il cammino parlamentare degli atti e l'attuale stato di esame presso il Parlamento.

La sezione dedicata al dibattito presenta una sintesi delle diverse voci che hanno animato il confronto, non solo politico, negli ultimi mesi. I temi trattati spaziano dall'interazione tra giovani e cambiamento al rapporto tra giovani e mondo del lavoro.

I dati sono stati raccolti dall'aprile 2008 fino al 31 maggio 2009. Le fonti consultate sono state tanto i periodici cartacei, quanto i siti web di quotidiani, associazioni ed istituzioni pubbliche.

### **2. Qualche appunto introduttivo**

Con riferimento alla nostra società da molte parti si usa l'espressione «non è un Paese per giovani», parafrasando il titolo del famoso film dei fratelli Choen «Non è un paese per vecchi». Non a caso il Forum Nazionale dei Giovani ha promosso una campagna dal titolo significativo: «URG – Urge ricambio generazionale». All'interno di questa campagna è stata prodotta una ricerca su «quanto e come il nostro Paese si rinnova» (Una sintesi della ricerca è disponibile all'indirizzo <http://www.forumnazionalegiovani.com/urg/sintesi.pdf> ). L'incipit del rapporto di ricerca è molto chiaro e spiega le ragioni (e in fondo anche le conclusioni) della scelta dell'argomento da indagare: «L'Italia è un paese vecchio: si vive più a lungo e si fanno meno figli. Tuttavia, la società italiana sta invecchiando non solo per motivi demografici, ma anche perché il sistema di potere lascia poco spazio alle nuove generazioni» (<http://www.forumnazionalegiovani.com>).

La ricerca ha preso in considerazione quattro ambiti: la politica, l'università, il mercato del lavoro e le libere professioni. In ognuna di queste sfere la ricerca ha evidenziato un preoccupante

invecchiamento della vita pubblica del nostro paese. Il rapporto URG ha avuto eco sulla stampa nazionale (si segnala, sul tema: *Avvenire, Carriera, roba da vecchi*, 20 Marzo 2009 su [http://www.forumnazionalegiovani.com/attachments/276\\_URG\\_Avvenire.pdf](http://www.forumnazionalegiovani.com/attachments/276_URG_Avvenire.pdf) ; Corriere della Sera, *L'Italia non è un Paese per giovani*, 19 Marzo 2009 su [http://archiviostorico.corriere.it/2009/marzo/19/Italia\\_non\\_Paese\\_per\\_giovani\\_co\\_9\\_090319022.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2009/marzo/19/Italia_non_Paese_per_giovani_co_9_090319022.shtml) ; Angela Schito, *Giovani non c'è spazio per voi!*, su <http://www.benecomune.net/news.interna.php?notizia=728> ), tanto che il Corriere della Sera ha dedicato ai risultati due intere pagine. Lorenzo Salvia, autore dell'articolo, ci ricorda come queste ricerche “mettono in numeri” ciò che l'esperienza ci insegna, e soprattutto nel confronto internazionale il giudizio diventa implacabile.

Nell'articolo si ricorda che Tony Blair, dopo una carriera di avvocato, aveva 44 anni quando ha iniziato con l'incarico di premier del governo inglese, negli States Barack Obama a 47 anni, dopo una carriera di Senatore, è ora Presidente degli Stati Uniti; alla stessa età in Italia si diventa responsabile dei giovani della Croce Rossa Italiana. Un paese il nostro che vede aumentare la fascia dei cosiddetti “giovani-adulti”, persone ancora ferme su alcune soglie che segnerebbero il passaggio ad una condizione adulta (autonomia, indipendenza abitativa, lavoro, ecc.), perché prima dei 40 anni sembra difficile stabilizzarsi e avere una famiglia.

Il presente dossier muove dalla considerazione che per analizzare la condizione attuale e le prospettive future dei giovani bisogna prestare attenzione sia ai fenomeni culturali, mentali e di percezione, sia ai dati che concretamente condizionano la vita quotidiana e i progetti delle nuove generazioni: la scuola e l'università, il mercato delle abitazioni, il mondo del lavoro, il sistema pensionistico e la crescita del debito pubblico. Si tratta di fattori che, insieme alla tutela dell'ecosistema, determinano i rapporti e le responsabilità tra le generazioni.

Ma allo stesso tempo attraverso questo mix la riflessione sui giovani diventa inevitabilmente riflessione sui processi di cambiamento presenti oggi nel nostro Paese.

## **La Documentazione**

### **1. Novità legislative**

Rilevanti interventi legislativi destinati a disegnare politiche per i giovani sono legati soprattutto alla decretazione d'urgenza di fonte governativa, che ha caratterizzato l'inizio della XVI legislatura ed è stata analizzata nel dossier n.1/2009.

In materia di istruzione e ricerca si segnalano:

- la legge 6 agosto 2008, n. 133 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" – che è intervenuta sul costo dei libri scolastici, favorendo l'utilizzo dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado disponibili, in tutto o in parte, nella rete internet, nonché ha previsto la facoltà per le Università pubbliche di deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato;

- la legge 30 ottobre 2008, n. 169 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università" – che ha attivato a decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 2008/2009 azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale, ed ha introdotto nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado, in sede di scrutinio intermedio e finale, la valutazione del comportamento di ogni studente, nonché ha previsto per le istituzioni scolastiche della scuola primaria la costituzione di classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali;

- la legge 9 gennaio 2009, n. 1 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca " – che ha riscritto il sistema di reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari, ed ha introdotto misure per la qualità del sistema universitario e strumenti per la valutazione dell'attività di ricerca;

- la legge 27 febbraio 2009, n. 13 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" – che ha previsto il finanziamento di progetti ed iniziative di educazione ambientale, nonché al fine della sensibilizzazione delle giovani generazioni in riferimento alla conservazione di un ambiente sano, alla promozione delle prassi e dei comportamenti ecocompatibili, la realizzazione di progetti e iniziative di interesse generale nell'ambito dei sistemi di istruzione secondaria superiore e universitaria.

In materia di sostegno alle famiglie e ai giovani si segnalano:

- la legge 28 gennaio 2009, n. 2 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" – che ha introdotto un bonus straordinario per famiglie, lavoratori pensionati e non autosufficienti, nonché è intervenuta sui mutui per la prima casa. Inoltre per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento è stato istituito un apposito fondo rotativo, dotato di personalità giuridica, denominato «Fondo di credito per i nuovi nati», finalizzato al rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari. La medesima legge se da un lato ha disposto che dal 1° gennaio 2009, cessa a carico del Fondo Nazionale del Servizio Civile qualsiasi obbligo contributivo per il periodo di servizio civile prestato dai volontari avviati dal 1° gennaio 2009, dall'altro ha provveduto ad istituire il Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile al fine di consentire ai soggetti di età inferiore a trentacinque anni di accedere a finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali;

- la legge 6 agosto 2008, n. 133 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" – che ha disciplinato un piano nazionale di edilizia abitativa rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, destinate prioritariamente a prima casa, tra l'altro, per giovani coppie a basso reddito e studenti

In materia di occupazione e lavoro si segnalano:

- la legge 6 agosto 2008, n. 133 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" – che ha apportato modifiche, oltre alla disciplina del contratto di apprendistato, alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio, comprendente le attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà, o dei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado. La medesima legge è intervenuta in materia pensionistica;

- la legge 4 marzo 2009, n. 15 - "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"- che è rivolta, tra l'altro, all'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, alla valorizzazione del merito, alla definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici.

## **2. Proposte legislative in itinere**

### **2.1. Le politiche giovanili**

Tra i vari disegni di legge sulle politiche giovanili presentati in Parlamento dall'inizio della legislatura (disegni, peraltro, ancora non oggetto di esame da parte di Commissioni ed Aule parlamentari) si segnalano:

- disegni di legge in materia di servizio civile e volontariato dei giovani: **C. 2123**, *Istituzione della Giornata nazionale del servizio civile e del volontariato dei giovani*, On. Pina Picierno (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 12 marzo 2009; **C. 2141**, *Istituzione del premio annuale "Angeli del Fango - Premio nazionale ai giovani volontari"*, On. Pina Picierno (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 7 aprile 2009;
- disegni di legge a tutela della salute dei giovani: **C. 1675**, *Istituzione del buono "salute - prevenzione" per i giovani*, On. Simone Baldelli (PdL), da assegnare alle Commissioni; **C. 2235**, *Istituzione del Servizio per la prevenzione della diffusione dell'uso di sostanze stupefacenti nelle scuole nonché dell'alcolismo tra i giovani*, On. Gabriella Carlucci (PdL) e altri, assegnato alla Commissione il 17 marzo 2009;

- disegni di legge per la promozione di musica e sport: **S. 810**, *Interventi pubblici di promozione e sostegno della musica e della creatività giovanile*, Sen. Anna Maria Serafini (PD), da assegnare alle Commissioni; **C. 836**, *Istituzione di un concorso - premio per prevenire la violenza giovanile nello sport*, On. Angela Napoli (PdL), assegnato alla Commissione il 4 agosto 2008; **C. 1962**, *Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, per la tutela e la valorizzazione dei vivai sportivi e delle attività sportive giovanili*, On. Marco Rondini (LNP) e altri, assegnato alla Commissione il 26 gennaio 2009;
  
- disegni di legge che incentivano il conseguimento dell'autonomia finanziaria da parte dei giovani: **C. 1080**, *Disposizioni per la promozione di un sistema di benessere sociale mediante la valorizzazione dell'investimento familiare e generazionale, nonché delega al Governo per la riforma degli istituti di sostegno al reddito delle famiglie con figli e per la promozione dell'autonomia finanziaria dei giovani*, On. Luigi Bobba (PD) e altri, da assegnare alle Commissioni; **S. 119**, *Istituzione del Fondo per i neonati e per la dotazione di capitale per i giovani*, Sen. Massimo Livi Bacci (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 4 giugno 2008;
  
- disegni di legge che prevedono la possibilità di una copertura contributiva ad effetti pensionistici e su base volontaria per giovani inoccupati: **S. 317**, *Istituzione della posizione assicurativa generale giovani (P.A.G.Gio) e della relativa gestione previdenziale presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Sen. Cosimo Izzo (PdL), assegnato alla Commissione il 27 maggio 2008;
  
- disegni di legge volti ad agevolare l'acquisto o la locazione di una casa da parte dei giovani: **C. 621**, *Agevolazioni fiscali e altre norme a sostegno dell'accesso all'abitazione per le giovani famiglie*, On. Paola Binetti (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 10 giugno 2008; **C. 991**, *Modifica all'articolo 15 e introduzione dell'articolo 41 - bis del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per agevolare l'acquisto della prima casa da parte dei giovani*, On. Roberto Giachetti (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 24 settembre 2008; **C. 2052**, *Disciplina per la promozione di agevolazioni economiche per la locazione o l'acquisto di un'abitazione in favore delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali*, On. Alessandro Naccarato (PD), assegnato alla Commissione il 9 febbraio 2009; **S. 286**, *Misure a sostegno dell'accesso all'abitazione per le giovani famiglie*, Sen. Emanuela Baio (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 10 giugno 2008; **S. 468**, *Disposizioni a favore dei giovani e delle giovani coppie per il riuso del patrimonio immobiliare situato nei centri storici*, Sen. Laura Allegrini (PdL), assegnato alla Commissione il 10 giugno 2008;
  
- disegni di legge che introducono misure a sostegno dei giovani oppure mirano a coordinare e disciplinare le politiche giovanili poste in essere dalle istituzioni, locali e centrali: **C. 561**, *Disposizioni per l'attivazione di politiche in favore dei giovani*, On. Renzo Lusetti (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 5 settembre 2008; **C. 1151**, *Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno delle comunità giovanili*, On. Basilio Catanoso (PdL), assegnato alla Commissione il 23 settembre 2008; **C. 1464**, *Disposizioni per l'adozione di*

Agli atti sopra richiamati, va aggiunto il disegno di legge sulle comunità giovanili d'iniziativa del Ministro per la Gioventù Giorgia Meloni, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 maggio 2009 e di prossima presentazione in Parlamento. Le comunità giovanili saranno, nell'idea del Ministro, dei «villaggi della gioventù, con campi sportivi, palchi per esibirsi, sale per fare musica, biblioteche, computer. Oasi nelle periferie delle grandi città metropolitane per combattere il degrado».

Pochi i vincoli statutari previsti, e tra questi: assenza di fini di lucro, democraticità nell'accesso alle cariche, elettività delle cariche tra i soci in regola con l'iscrizione, trasparenza di bilancio, assenza di qualunque tipo di discriminazione, indicazione delle finalità della comunità. Il rispetto dei vincoli consentirà l'iscrizione al registro nazionale istituito presso il Dipartimento della Gioventù e la fruizione dei contributi del Fondo comunità giovanili (la cui dotazione è di 5 milioni di euro l'anno). Il disegno di legge prevede anche la nascita, presso la Presidenza del Consiglio, dell'Osservatorio nazionale sulle comunità giovanili, con il compito di promuovere e valorizzare il ruolo di sviluppo e di integrazione sociale svolto dalle comunità.

L'obiettivo che si vuole raggiungere, ha spiegato il Ministro Meloni nella conferenza stampa di presentazione, è quello di «offrire alle giovani generazioni degli spazi che rappresentino un'alternativa alla noia e al disimpegno, che spesso sono alla base di fenomeni di disagio, soprattutto nelle periferie delle grandi città metropolitane e in alcune realtà del meridione».

## **2.2. I giovani e il lavoro**

In questi mesi sono stati presentati alle Camere alcuni disegni di legge che disciplinano l'accesso al mondo del lavoro da parte dei giovani. In particolare:

- l'atto **C. 190**, On. Fabio Garagnani (PdL), assegnato alla Commissione il 16 luglio 2008, e l'atto **S. 1172**, Sen. Manfred Pinzger (UDC-SVP-Aut), assegnato alla Commissione il 22 dicembre 2008, modificano il testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, prevedendo agevolazioni tributarie in favore delle nuove imprese costituite da giovani imprenditori;
- l'atto **C. 1143**, On. Manuela Ghizzoni (PD) e altri, assegnato alla Commissione il 2 dicembre 2008, contiene disposizioni per la stipula di contratti relativi allo svolgimento di progetti di ricerca scientifica diretti da giovani ricercatori;

- l'atto (costituzionale) **C. 2264**, On. Pino Pisicchio (IdV), assegnato alla Commissione il 25 marzo 2009, apporta modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, col fine di eliminare le Province e di destinare le risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative di promozione dell'occupazione giovanile;
- l'atto **C. 2404**, On. Daniela Sbroolini (PD), da assegnare alle Commissioni, contiene disposizioni per l'accesso delle giovani generazioni al futuro, la delega al Governo per il riordino della disciplina delle professioni intellettuali e l'istituzione di una "Carta giovani" per i servizi culturali.

Più in generale, il mondo del lavoro è oggetto di un importante intervento ad opera del disegno di legge **S. 1167**, recante: "Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali". Tale atto, trasmesso dalla Camera in seguito all'approvazione, il 28 ottobre 2008, dell'atto C. 1441-QUATER, risultante dallo stralcio dell'atto **C. 1441**, è ora all'esame delle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale). Il testo si compone di 28 articoli, del seguente contenuto:

- l'articolo 1 reca una delega per la revisione della disciplina pensionistica dei soggetti che svolgono lavori usuranti;
- l'articolo 2 delega il Governo alla riorganizzazione di alcuni enti o società vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché alla definizione del rapporto di controllo del Ministero sugli enti stessi;
- l'articolo 3 esclude alcune norme sul riposo settimanale dei lavoratori dal meccanismo di abrogazione di cui all'art. 24 e all'Allegato A del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, confermando quindi la disciplina attuale;
- l'articolo 4 riguarda le sanzioni relative all'impiego di lavoro irregolare;
- l'articolo 5 apporta modifiche al regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro;
- l'articolo 6 modifica l'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001, in materia di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, e in particolare porta a quattro anni (dai tre attuali) la vigenza delle graduatorie dei concorsi pubblici e prevede che la residenza possa costituire, a certe condizioni, requisito utile ai fini del concorso (comma 5);
- l'articolo 7 abroga, a decorrere dal 1° luglio 2009, diverse disposizioni recate dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 in tema di stabilizzazione del personale pubblico "precario". In luogo della disciplina abrogata, si introduce la possibilità di bandire concorsi pubblici, nel cui ambito l'esperienza pregressa maturata nella P.A. dai lavoratori precari possa essere valorizzata mediante una riserva di posti, fino al 40%, ovvero mediante l'attribuzione di apposito punteggio;
- l'articolo 8 reca disposizioni in materia di mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche;
- l'articolo 9 modifica l'articolo 9-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti di seconda fascia;

- l'articolo 10 precisa come debbano essere applicate le limitazioni percentuali previste per il conferimento degli incarichi dirigenziali, nell'ottica del riparto degli incarichi stessi fra dirigenti "interni" ed "esterni";
- l'articolo 11 sul *part-time* nel pubblico impiego prevede che, in sede di prima applicazione della nuova disciplina introdotta dal decreto legge n. 112 del 2008, le pubbliche amministrazioni possano sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale già adottati prima dell'entrata in vigore del decreto;
- l'articolo 12 dispone che al personale trasferito ed inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio si applicano i contratti collettivi di lavoro del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- l'articolo 13 prevede la possibilità, per i dipendenti pubblici, di essere collocati in aspettativa non retribuita e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali ed imprenditoriali;
- l'articolo 14 introduce il riconoscimento normativo della specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, demandando la disciplina attuativa di tale principio a successivi provvedimenti legislativi;
- l'articolo 15 modifica l'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di collaborazioni autonome nella P.A.;
- l'articolo 16 riguarda la possibile risoluzione del rapporto di lavoro per i dipendenti pubblici che hanno già conseguito la massima anzianità contributiva di 40 anni e il trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici oltre il limite anagrafico per il collocamento a riposo;
- l'articolo 17 delega il Governo al riordino della disciplina in materia di congedi, aspettative e permessi (comunque denominati) spettanti ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati;
- l'articolo 18 novella – in termini più restrittivi - la disciplina sui permessi lavorativi per l'assistenza ad un familiare, parente o affine con *handicap* in situazione di gravità;
- l'articolo 19 concerne le certificazioni di malattia dei lavoratori pubblici e privati;
- l'articolo 20 apporta modifiche all'articolo 71 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, in materia di assenza per malattia nel pubblico impiego;
- l'articolo 21 prevede, per il personale del comparto sicurezza e difesa, la possibilità di essere collocati in aspettativa per conferimento di incarichi dirigenziali da parte di amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza. Gli incarichi sono conferiti, previa autorizzazione del Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- l'articolo 22 estende al personale delle Forze armate la disciplina in materia di comando prevista per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco dal comma 91, art. 2, della legge finanziaria per il 2008, ponendo a carico dell'amministrazione utilizzatrice l'onere di corresponsione del trattamento economico di detto personale;
- l'articolo 23 reca disposizioni relative al controllo giudiziale sul rispetto delle "clausole generali" contenute nella disciplina legislativa in materia di lavoro, alla certificazione dei contratti di lavoro e alle valutazioni da parte del giudice nei contenziosi concernenti i licenziamenti individuali;
- l'articolo 24 ridisegna la sezione del codice di procedura civile contenente le disposizioni generali in materia di controversie individuali di lavoro, trasformando il tentativo di conciliazione – attualmente obbligatorio – in una fase meramente eventuale e introducendo

- l'articolo 25 modifica le disposizioni relative alle modalità e ai termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali;
- l'articolo 26 interviene sulle controversie in materia di lavoro, introducendo l'obbligo di pagamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo e confermando l'esenzione dall'imposta di bollo, di registro e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura su atti, documenti e provvedimenti;
- l'articolo 27 reca varie norme in materia di ammortizzatori sociali, strumenti per il sostegno del reddito dei lavoratori, incentivi per il reimpiego, formazione, finanziamenti a pubbliche amministrazioni o ad altri soggetti aventi competenze in materia di lavoro;
- l'articolo 28 proroga i termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato, nonché di occupazione femminile.

## Il dibattito

### **1. Giovani e cambiamento**

#### **1.1. I giovani e la politica: alcuni dati**

Il rapporto tra i giovani e la politica si configura sempre più complesso e delicato, soprattutto se analizzato con riferimento all'ultimo decennio. Nel corso di questo periodo, infatti, si è registrata una crescente disaffezione giovanile alla vita pubblica, a causa, da una parte del tramonto delle scuole di politica di stampo tradizionale e dall'altra di una progressiva diminuzione di fiducia dei giovani verso le istituzioni (Ronga, U. e Torresi, T. - a cura di -, *Tempo di responsabilità*, Studium, Roma 2009).

Secondo i dati dell'indagine Euyoupart (Bontempi, M. e Pocaterra, R., *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*, Paravia Bruno Mondadori editori, 2007), il 63% dei giovani tra i 15 e i 25 anni si dichiara non interessato alla politica, il 46% associa la politica a «vuote promesse», il 35% a «corruzione» e il 30% a «un gioco per gente di una certa età». Su questo argomento, l'istituto IARD (IARD, fondazione accreditata presso i Ministeri italiani ed esteri, specializzata nel campo della ricerca pedagogica, didattica, psicosociale dello sviluppo delle organizzazioni *non profit* e dei processi formativi. [www.fondazioneiard.org](http://www.fondazioneiard.org)) descrive una sorta di «eclissi» dei giovani dalla partecipazione politica, individuando soltanto nel 4% la percentuale di giovani che scelgono di impegnarsi politicamente in maniera attiva e diretta.

La ricerca, condotta su un vasto campione di intervistati, precisa che soltanto il 38,4% degli intervistati afferma di seguire quotidianamente le vicende politiche mediante l'utilizzo dei mezzi di comunicazione. All'interno di questo contesto è la televisione a farla da protagonista, quale principale fonte di informazione pubblica, così come la rete internet assolve sempre più la funzione di spazio privilegiato per il confronto e lo scambio di opinioni. La relazione tra i giovani e la politica sembra quindi divenuta sempre più problematica, soprattutto da quando la classe politica utilizza quotidianamente un linguaggio definito «autoreferenziale ed astratto» (*Domani cercasi. Università, società e politica, quale spazio per i giovani?* FUCI, Tesi congressuali, marzo 2008),

palesando in questo modo distanza dal modo comune di interpretare i messaggi e i problemi dei cittadini. A ciò si associa il dato, problematico, del ricambio generazionale, cui consegue l'invecchiamento delle nostre classi dirigenti.

Carlo Carboni, in uno studio sulla capacità di ricambio delle classi dirigenti italiane ha individuato nel 40% il tasso di ricambio parlamentare, registrato come quello storicamente più basso, e nel 4% il tasso di fiducia che i cittadini italiani nutrono nei confronti della pubblica amministrazione (Carboni, C. (a cura di). *Elite e classi dirigenti in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007).

Tra i dati pubblicati nel rapporto Luiss 2007, *Generare classe dirigente. Un percorso da costruire*, si legge che l'età media delle classi dirigenti italiane è assestata intorno ai 60 anni di età. Ed è chiaro che questo dato rappresenti un freno alla capacità di coinvolgimento ed inserimento delle classi più giovani, che da una parte avvertono come disincentivante tale assetto gerontocratico e dall'altra ne percepiscono le resistenze e la tensione alla conservazione dello *status quo*.

## 1.2. La condizione giovanile oggi

«Nell'Italia d'oggi gli adulti (le madri e i padri) proiettano sui loro giovani (le figlie e i figli) più le loro paure che le loro speranze» (Cavalli, A., *Giovani non protagonisti*, Il Mulino n. 3/2007 articolo disponibile su [www.mulino.it](http://www.mulino.it)). Nel 2007, sulla rivista Il Mulino, il sociologo Alessandro Cavalli propone una riflessione a partire dai primi risultati dell'ultima indagine IARD sulla Condizione giovanile in Italia. Le generazioni in campo sembrano rispecchiarsi l'una nell'altra.

A questo vanno aggiunti elementi oggettivi che complicano la condizione e limitano il protagonismo dei giovani nella nostra società: «Alle proiezioni che gli adulti operano sui giovani, bisogna aggiungere alcuni dati di fatto oggettivi: primo, la scuola e l'università, due istituzioni che esercitano comunque una grande influenza sulla condizione giovanile, non sono state certo al centro delle preoccupazioni delle classi dirigenti del Paese nell'ultimo mezzo secolo; secondo, gli alti tassi di disoccupazione giovanile, soprattutto in certe regioni, indicano che il funzionamento del mercato del lavoro non favorisce certo l'ingresso dei giovani; terzo, il mercato delle abitazioni ostacola l'uscita dalla famiglia dei genitori, la formazione di giovani coppie e la propensione alla procreazione. E potremmo aggiungere, quarto, l'accumulazione del debito pubblico che qualcuno (e cioè, i giovani) in futuro dovrà pure pagare e, quinto, la insostenibile generosità di un sistema pensionistico di cui i giovani d'oggi, quando ne avranno l'età, non potranno certo godere. Ai giovani si paga un'alta quota di retorica, ma scarsa attenzione nelle politiche sociali» (A. Cavalli, *Giovani non protagonisti*, Il Mulino n.3/2007).

Le conclusioni non sembrano essere consolanti, a riprova del fatto che c'è bisogno di un di più di impegno e di responsabilità: «Più che anticipare quello che verrà, i giovani ci sembrano piuttosto rispecchiare lo stato attuale di una società ripiegata sul presente che evita di guardare e di progettare il futuro. [...] I giovani registrano i cambiamenti senza esserne i protagonisti» (A. Cavalli, *Giovani non protagonisti*, Il Mulino n.3/2007).

Cercando invece interventi di giovani, si trova una riflessione di Nicola Ravera Rafele, giovane sceneggiatore. I giovani, generazione precaria, sono continuamente descritti utilizzando il termine "senza": senza futuro, senza valori, senza stabilità. Con impegno e sacrifici molti giovani ce la faranno, ma «l'Italia di questo passo, forse no» (Rafele, L'Unità 3 aprile 2009, <http://rassegna.camera.it>).

L'incertezza per un futuro che ancora prima che progettarlo, spesso si fa fatica anche ad immaginare, è come una nebbia che circonda le nuove generazioni, questo scrive Ilvo Diamanti in una riflessione in cui lo scienziato sociale sembra cedere il posto al padre: «per definire i giovani d'oggi, non solo gli studenti che affrontano la maturità, ma anche i loro fratelli maggiori (quando li hanno), i sociologi inglesi hanno parlato di “baby losers”. Una generazione di perdenti. Perché il loro futuro sarà, inevitabilmente, peggiore di quello dei genitori. Perché difficilmente riusciranno a raggiungere i loro obiettivi professionali. Perché, semplicemente, faticeranno a trovare un'occupazione dignitosa, a liberarsi dei genitori. Noi, negli anni Settanta avevamo di fronte una notte turbolenta. I nostri figli, invece, oggi si muovono in mezzo alla nebbia. Ma dopo la notte arriva sempre il giorno e, insieme, la luce. Mentre la nebbia non sai mai se e quando si solleva; e poi incombe; va e viene; viene e va. Ti costringe a navigare a vista» (Diamanti, I., *La notte prima degli esami. Quarant'anni dopo*, 20 giugno 2008, <http://www.repubblica.it/2007/02/rubriche/bussola/notte-prima-esami/notte-prima-esami.html>).

Sempre il politologo in un articolo apparso sulla rivista Il Mulino, parla del rapporto tra generazioni e si interroga sul significato stesso del concetto “gioventù” oggi. La giovinezza è un'età intermedia, un momento di passaggio, in cui si vive la tensione tra libertà e limiti posti dagli adulti, ma, sottolinea Diamanti, «dopo avere tratteggiato, in modo rapido e stilizzato, le ragioni e le questioni che rendono interessante il tema della giovinezza e del rapporto fra le generazioni, però, appare evidente come queste considerazioni facciano riferimento a un'epoca passata, a un mondo che non esiste più» (Diamanti, I., *Il Paese dove il tempo si è fermato*, Il Mulino n.3/2007, [www.mulino.it](http://www.mulino.it)). La gioventù nel tempo smette di essere la tappa di un percorso del ciclo di vita, per diventare una condizione condivisa. «I rapporti fra le generazioni: mai come oggi appaiono distesi, attraversati da conflitti limitati o comunque nascosti. Mai come oggi, la distanza fra genitori e figli è apparsa ridotta, dal punto di vista dei valori, degli orientamenti, ma anche dei contatti. Semmai, il quadro del passato sembra appeso al contrario: genitori che inseguono i figli, li assecondano; come fanno i maestri (e soprattutto i professori) con gli studenti» (Diamanti, I., Il Mulino n.3/2007). Adulti e vecchi che tengono i più giovani in “libertà vigilata”, giovani che “non scalpitano”, perché precari e allo stesso tempo protetti dagli adulti. Tutto questo ci indica che «la nostra società, in altri termini, soffre di una sindrome da eterno presente. Guarda con nostalgia il passato e con paura il futuro. Per cui sta ferma. Impiantata nell'immediato, che dilata all'infinito».

Carlo Cirotto, presidente nazionale del MEIC, riconoscendo come *liquida* la nostra situazione (evocando la celebre definizione di Zigmunt Bauman), si interroga sul presente e sul futuro dell'educazione, vista come elemento decisivo del rapporto tra generazioni: «si deve trasmettere la tensione al raggiungimento della meta, al conseguimento dello scopo. Il difficile sta nel determinare come ciò vada fatto. È evidente che non si può rinunciare, *tout court*, alla trasmissione delle conoscenze parziali, specialistiche raggiunte finora perché esse costituiscono i materiali da integrare. Come allora impedire che le giovani generazioni cadano preda dello sconforto o, peggio, del relativismo? La via d'uscita non può essere che una: coinvolgerle nell'impresa, prospettando loro con chiarezza il problema e proponendo una collaborazione attiva» (Cirotto, C., *L'educazione nella società liquida*, [www.dialoghi.net](http://www.dialoghi.net); sul contributo del MEIC cfr. anche Movimento Ecclesiale di Impegno Culturale, *Progetto Camaldoli. Idee per la città futura*, Studium, Roma 2008).

### 1.3. “Cervelli” tra fuga e mobilitazione

La parola “Onda” evoca oggi un movimento di studenti iniziato nell'autunno del 2008 dopo l'approvazione, e la successiva conversione in legge, di decreti riguardanti il mondo dell'istruzione e in particolare dell'Università. *Noi la crisi non la paghiamo* è uno degli slogan più usati, in risposta proprio a quei decreti che sancivano tagli nella spesa per istruzione e formazione, giustificati dal Governo come interventi per combattere gli sprechi e razionalizzare il settore. Il fenomeno è stato così diffuso da avere grande eco e da suscitare molte riflessioni: decisivo è il mix di fattori socio-economici (la crisi economica aggravatasi tra il 2008 e il 2009), la sfiducia (soprattutto dei giovani) verso la politica, le tante riforme che si susseguono di governo in governo nell'istruzione. Il 24 ottobre La Repubblica dedicava alla mobilitazione studentesca un reportage, firmato da Curzio Maltese, (*Io non ho paura: ecco i ragazzi dell'onda*, La Repubblica 24 ottobre 2008, [http://www.repubblica.it/2008/10/sezioni/scuola\\_e\\_universita/servizi/scuola-2009-3/scuola-2009-3/scuola-2009-3.html](http://www.repubblica.it/2008/10/sezioni/scuola_e_universita/servizi/scuola-2009-3/scuola-2009-3/scuola-2009-3.html)) nel quale si cercano gli indizi per definire il movimento, per capirne il DNA.

Tutti i protagonisti intervistati sottolineano le condizioni precarie in cui studenti e ricercatori sono costretti a vivere e aggiungono la volontà di lasciare fuori tutto ciò che è istituzionalizzato (soprattutto partiti e sindacati) così come i confronti con il passato.

L'Azione Cattolica Italiana, il 28 ottobre 2008, prende posizione nel dibattito diventato sempre più acceso, e ricorda che «è molto complesso pervenire ad un'opinione univoca su quanto sta accadendo, anche perché, come avviene ormai da anni e con diverse maggioranze politiche, gli interventi sulla scuola sono operati tramite singole misure, e non attraverso una necessaria riforma organica». Propone inoltre alcune «osservazioni iniziali» in cui, sottolineando il valore di questi ambiti, si chiede che i processi di razionalizzazione dell'organizzazione e della spesa non intacchino la qualità e l'identità di un bene comune come l'istruzione. In particolare, si fa riferimento all'attenzione ai risvolti occupazionali, alla garanzia del diritto allo studio anche in una rinnovata rete scolastica, si chiede maggiore chiarezza sulle basi pedagogiche di alcuni provvedimenti e si chiede che nell'ambito dell'università si tenga presente il «valore della libertà didattica e di ricerca». Inoltre si auspica che «tutta la società civile [...] si senta interpellata e sia consapevole di quanto sta cambiando, valorizzandone il positivo e vagliando il restante con l'esperienza del vissuto ordinario» (<http://www.azionecattolica.it/aci/CS/2008/690>).

Restando ancora nell'ambito delle associazioni, anche la FUCI ha preso posizione sulla legge 133 del 2008 con un documento dal titolo eloquente: *Università: non è solo questione di soldi* (Il documento è disponibile all'indirizzo [www.fuci.it](http://www.fuci.it) nella sezione “documenti” - La FUCI sulla legge 133/08). In questo documento, ricco di dati sulla situazione dell'Università italiana, si sottolinea innanzitutto «scarsa attenzione e il pressoché nullo investimento sull'Università» da parte di qualsiasi parte politica salita al Governo fino ad ora. Questa scarsa attenzione si traduce in poche risorse destinate all'Università, problemi di metodo nelle tante riforme susseguitesesi negli anni, e lo scarso ricorso a un sistema serio di valutazione. «Come può un Paese pensare di crescere e guardare al futuro quando una delle sue principali istituzioni, luogo dell'alta formazione e dell'elaborazione del sapere, viene ad essere continuamente vessata e impoverita?», oltre a questa domanda gli studenti della FUCI puntano il dito su altri aspetti entrando anche nel merito della legge 133, in particolare sui tagli scrivono: «è evidente come questi provvedimenti – lungi dal risolvere gli annosi problemi delle nostre università – assesteranno un ulteriore colpo mortale alla situazione dei soggetti più deboli che abitano il mondo accademico: gli studenti e i ricercatori». Ma, come si legge nel titolo, non è solo una questione di soldi, ma soprattutto di qualità. La FUCI, infatti, auspica che

«si riprenda l'attivazione dell'iter (attualmente bloccato) di un Sistema Nazionale di valutazione per l'università e la ricerca. [...] Importante sarà garantire il ruolo di terzietà del sistema e l'effettivo coinvolgimento degli studenti nella valutazione, permettendo loro di esprimere giudizi che vengano realmente presi in considerazione. Perché quindi non legare l'esigenza di tagliare le spese ad un nuovo concetto di qualità del sistema universitario?» ([www.fuci.it](http://www.fuci.it)).

Sul tema è intervenuta la Conferenza dei Rettori (CRUI) con due diversi documenti: nel primo entra nel merito dei decreti approvati dal governo individuando come prioritari temi quali la valutazione, *governance*, reclutamento, stato giuridico, dottorato di ricerca, formazione degli insegnanti, diritto allo studio, trasferimento tecnologico (Le Linee di intervento della CRUI alla vigilia del nuovo anno accademico, 25 Settembre 2008, [www.crui.it](http://www.crui.it), sez. "documenti"); il secondo è una mozione nella quale i rettori chiedono che «il tono del confronto non venga esasperato [...]. In tale prospettiva vanno garantiti gli spazi per il libero confronto con e tra gli studenti, senza interrompere le attività istituzionali didattiche e di ricerca» (Mozione CRUI, *Abbassare i toni e puntare alla sostanza*, 23 Ottobre 2008, [www.crui.it](http://www.crui.it)).

Anche il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha fatto sentire la sua voce sul tema del futuro della ricerca in Italia. Tra i tanti suoi interventi si segnala il discorso tenuto a Perugia il 23 febbraio 2009: «Ciò non toglie che, anche e a maggior ragione nella fase critica che stiamo vivendo, con l'Europa, in un mondo scosso da eventi traumatici e da gravi incertezze per il futuro, tutte le forze responsabili del paese debbano proporsi di salvaguardare, potenziare, valorizzare le risorse di capitale umano e di sapere di cui disponiamo, evitando quella dispersione di talenti e di risultati, di cui qui si è detto: talenti e risultati troppo spesso sottovalutati e non tradotti in più alta qualità dell'occupazione e dello sviluppo. Mi auguro che in questo senso si manifesti la più larga sensibilità e disponibilità di docenti, di ricercatori, di studenti e che si possa così rapidamente giungere a valutazioni e interventi pubblici puntuali nei confronti del sistema universitario. Mi auguro che stiano maturando le condizioni anche per riesaminare decisioni di bilancio ancorate alla logica di tagli indiscriminati» (<http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=38070> ).

#### **1.4. La partecipazione dei giovani: tra servizio e disincanto**

Giovani in fuga dalla politica, ma comunque desiderosi di partecipare, a patto che le forme (e i modi) cambino: questo in estrema sintesi l'articolo apparso sul Corriere della Sera il 15 febbraio 2009 (*Noi giovani, in fuga dalla politica*, Corriere della Sera 15 febbraio 2009, [http://www.corriere.it/cronache/09\\_febbraio\\_15/focus\\_laffranchi\\_b93552b4-fb39-11dd-aeff-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/cronache/09_febbraio_15/focus_laffranchi_b93552b4-fb39-11dd-aeff-00144f02aabc.shtml) ). Dai risultati di molti sondaggi, commentati da Giuseppe De Rita e Domenico De Masi, la politica sembra essere una passione che attira molto poco, e il partito più in voga quello dell'assenteismo.

Dall'altra parte, un'iniziativa dell'emittente televisiva MTV per creare una proposta di legge di iniziativa popolare sul tema della scuola raccoglie circa trecentomila adesioni. Anche lo scrittore Andrea Camilleri, in una intervista a l'Unità, torna su questo tema, proponendo la preparazione di una *lista di onesti*, formata soprattutto da giovani, per cambiare davvero la politica (*Una lista di onesti e giovani*, intervista ad Andrea Camilleri 29 gennaio 2009, <http://rassegna.camera.it>). Sul versante ecclesiale, il cardinale Crescenzo Sepe, a ridosso del convegno sul Mezzogiorno, dichiara che il Sud per ripartire ha bisogno dei giovani: «la nostra volontà è quella di andare lontano. E di chiamare a raccolta, prima di tutti, i giovani.[...] Abbiamo bisogno del loro coraggio, della loro

freschezza, del loro entusiasmo. [...] I giovani devono tornare ad essere il volto e l'anima di un meridione che non può fare a meno né della loro intelligenza, né delle loro braccia. E soprattutto non può fare a meno della loro speranza, poiché sono chiamati ad essere le sentinelle della rinascita del Mezzogiorno» (*Il Sud riparta dai Giovani*, Il Messaggero 12 febbraio 2009, <http://rassegna.camera.it>).

Altro importante pilastro per la partecipazione dei giovani alla vita della comunità è il Servizio Civile Volontario. Ogni 12 marzo, da alcuni anni, i giovani e le giovani in servizio civile in ambito ecclesiale si incontrano per la festa di San Massimiliano; quest'anno, qualche giorno più tardi questi giovani sono stati ricevuti da Benedetto XVI. Rivolgendosi ai giovani in servizio civile il Papa si è congratulato con loro per «l'entusiasmo che vi anima e per la generosità con cui portate a compimento questa vostra missione di pace» (Osservatore Romano, *Testimoni coraggiosi della forza della non violenza*, 28 marzo 2009, [www.vatican.va](http://www.vatican.va)). Il Papa, in quella circostanza, ha inoltre ricordato come «nella varietà degli ambiti delle vostre attività, ciascuno, attraverso questa esperienza di volontariato, può rafforzare la propria sensibilità sociale, conoscere più da vicino i problemi della gente e farsi promotore attivo di una solidarietà concreta». Educazione alla solidarietà e all'accoglienza, non violenza e logica del dono, sono i punti che il Papa sottolinea: «sia sempre questa la logica della vostra vita; non solo adesso che siete giovani, ma anche domani, quando rivestirete — ve lo auguro — ruoli significativi nella società e formerete una famiglia. Siate persone pronte a spendersi per gli altri, disposte anche a soffrire per il bene e la giustizia».

Di Servizio Civile parla anche Segno, nel numero di marzo 2009: *SERVIZIO CIVILE. Una mano alla pace* è il titolo dell'articolo in cui Paola De Lena racconta le principali mete di questa esperienza e così conclude: «una scelta quella del servizio civile che forma i giovani e le comunità e sulla quale, come associazione impegnata a leggere i “segni dei tempi”, siamo chiamati a interrogarci» (<http://dedalo.azionecattolica.it>).

## **2. I giovani e il lavoro**

### **2.1. Il modello di *welfare* nella XVI legislatura**

Con l'inizio della XVI legislatura sono state composte all'interno di un unico Ministero le funzioni di indirizzo politico in materia di *lavoro*, *salute* ed *inclusione sociale*, al fine di strutturare un percorso legislativo integrato di prestazioni e servizi, sia pubblici che privati, che possano migliorare la qualità di vita dei cittadini nell'odierno contesto sociale. Tale strategia ha già dei precedenti in ambito europeo: si pensi al Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute, che ha evidenziato il legame tra *salute* e *prosperità economica*, oppure ai contenuti della Strategia di Lisbona, che tentano di tenere insieme gli obiettivi di *competitività* con quelli di *inclusione sociale*.

Già lo scorso anno veniva pubblicato il Libro Verde sul futuro modello sociale, oggi seguito dalla pubblicazione del suddetto Libro Bianco, «dedicato ai giovani e alle loro famiglie», come si legge nella presentazione del progetto, a cura del Ministro Sacconi. «La dedica vuole essere sostanziale, non formale, perché un rinnovato modello sociale orientato a promuovere l'autosufficienza di ciascuna persona, di tutte le persone, è essenziale per ricostruire la fiducia nel futuro.

Il primo valore che ci deve guidare in questa sfida è la centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali: la famiglia, quale luogo delle relazioni affettive; il lavoro, quale espressione di un progetto di vita; la comunità e il territorio, quali ambiti di relazioni solidali. Da

questo valore discende la tesi di un *welfare* delle opportunità e delle responsabilità, che si rivolge alla persona nella sua integralità, destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo prevalentemente risarcitorio. Un *welfare* che interviene in anticipo, con un'offerta personalizzata e differenziata rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri.

Un modello sociale così definito si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche, ma anche riconoscendo, in *sussidiarietà*, il valore della famiglia, della impresa profittevole e non, come di tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità» (*La vita buona nella società attiva*, Libro bianco sul futuro del modello sociale a cura del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, maggio 2009 – scaricabile dai siti [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) e [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it)). Il Libro Bianco tenta una disamina storica e politica degli avvenimenti economici che hanno coinvolto il contesto internazionale e nazionale nel corso degli ultimi mesi, per poi individuare le priorità di intervento in materia di lavoro e politiche sociali. Si descrive lo scenario di grande crisi in cui versa l'economia mondiale, soprattutto quella finanziaria, insieme alle conseguenze, anche di tipo emotivo o psicologico, che ad essa sono conseguite. «Il gioco delle aspettative negate ha paralizzato il mondo. La società si sta ripiegando su se stessa. Si corre il rischio di una de-globalizzazione, rivisitazione dell'isolazionismo e del protezionismo del secolo scorso».

Per questa ragione, il rinnovamento delle istituzioni internazionali dedicate alla regolazione del commercio e alla stabilità dei mercati finanziari dovrà assicurare una ben maggiore considerazione della sostenibilità sociale quale componente dello sviluppo economico.

## **2.2. Crisi economica, globalizzazione e federalismo. Il divario nord-sud a rischio espansione**

Le grandi tendenze hanno contribuito a stravolgere la vecchia concezione del lavoro e i rispettivi modelli di riferimento. Le innovazioni radicali, conseguite alla rivoluzione digitale, hanno indotto la creazione di nuovi modelli di lavoro, che hanno segnato la transizione verso *un'economia della informazione e della conoscenza*.

L'inadeguatezza dell'attuale sistema, messa in risalto dalla crisi, se da una parte ostacola la libertà di scelta e di iniziativa delle persone, talvolta compressa dalla centralità di un attore pubblico che non è però più in grado di garantire adeguati *standard* qualitativi dei servizi essenziali, dall'altra consegna alla responsabilità del legislatore il compito di creare condizioni per neutralizzare i danni della crisi e avviare il sistema verso un ammodernamento del mercato del lavoro. In questo contesto di crisi economica, il divario tra il modello di produzione nord-sud si è accresciuto, mettendo in luce da una parte un Nord sviluppato e agganciato alle regioni più avanzate dell'Europa e dall'altro le inefficienze sistemiche di un sud arretrato nelle sue strutture ed impoverito. «Negli ultimi dieci anni questa visione del rapporto nord-sud, che contrappone un nord produttivo e un sud onnivoro e sprecone non è rimasto sulla carta, ma si è silenziosamente ed efficacemente imposto attraverso le politiche di finanziamento degli investimenti pubblici. [...] La spesa per la realizzazione di infrastrutture materiali al sud è stata molto più bassa di quanto avrebbe dovuto essere in base alle indicazioni programmatiche dei Governi degli ultimi dieci anni; più bassa che nel centro nord; enormemente più bassa di quanto sarebbe necessario per realizzare nel mezzogiorno condizioni paragonabili a quelle europee. [...] La spesa in conto capitale è aumentata nel centro-nord, non nel mezzogiorno.

Dal 2001 al 2006 al sud è passata da 21 a 22,2 miliardi di Euro, mentre nel resto del paese si è passati da 31 a 38,2 miliardi di euro. Il quadro si fa peggiore se si guarda al settore pubblico allargato. Dal 2003 al 2006 le imprese pubbliche nazionali hanno effettuato un sesto della spesa in conto capitale nel mezzogiorno e quasi un quarto nel centro-nord; le imprese pubbliche locali hanno speso al sud 1,5 miliardi all'anno al sud e 5 miliardi al centro-nord, fra il 1996 ed il 1998 il gruppo Ferrovie dello Stato ha effettuato investimenti per circa il 30% nel mezzogiorno e per il 70% nel centro nord; la percentuale di spesa per il sud è nel 2005 scesa al 14%. E propri per l'affermazione e diffusione di questa prospettiva, che si è imposta culturalmente, questa visione del mezzogiorno, che la questione del federalismo fiscale e della sua attuazione è oggi decisiva per il mezzogiorno» (Barucci, P., *La dimensione pubblica della fede tra coscienza religiosa e coscienza civile*, p. 9, Convegno Chiesa nel Sud, Chiese del Sud, Nel futuro da credenti responsabili, Napoli 12-13 febbraio 2009).

### **2.3. La spesa sociale tra disavanzi e prospettive**

La spesa sociale è caratterizzata da un netto squilibrio verso la componente pensionistica che ne costituisce oltre il 60%, al netto della spesa per l'istruzione. Gli altri due ambiti di spesa più rilevanti sono la sanità, che è al 24% e l'assistenza, che è all'8,1%. L'eccessivo peso del capitolo pensionistico penalizza in modo particolare la spesa sanitaria che, in prospettiva temporale, pone problemi di sostenibilità. Addirittura, si legge nel Libro Bianco che nel 2050, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, la spesa sanitaria potrebbe persino raddoppiare. Si stima, infatti, che nel 2045 gli ultrasessantacinquenni saranno il 30% della popolazione e gli ultraottantenni il 12%. Il peso delle malattie croniche, che già oggi colpiscono il 25% della popolazione e rappresentano il 70% della spesa, inciderà sempre di più sul bilancio del sistema di Welfare.

Di recente sono state introdotte delle misure atte a controllare la spesa previdenziale, che non hanno, però, generato una definitiva stabilità, poiché questa deriva a sua volta da altre due variabili, che sono l'indicatore demografico e il tasso di crescita della popolazione.

Quindi la perdita di competitività nel nostro paese non è stata compensata da un'eccellenza nel campo delle politiche sociali. Anche il vecchio approccio statalista e dirigista non è riuscito ad assicurare, a detta di autorevoli analisti, la protezione effettiva dei più deboli. Ragione per cui la composizione della spesa sociale in Italia produce effetti troppo spesso iniqui. Un caso emblematico è quello che riguarda la ripartizione delle risorse per finalità sociali essenziali. Si stima infatti che la spesa pensionistica abbia assorbito nel 2004 il 61,3% delle risorse destinate alle politiche sociali, a fronte della media europea a 25 del 45,9%. Altrettanto scarse sono le politiche del lavoro, in un mercato che si articola da una parte intorno a un sistema di contratti di impiego pubblico e privato a tempo indeterminato, tra i più rigidi nel panorama comparato, e dall'altra parte intorno al nuovo complesso di regole introdotte dalla riforme Treu e Biagi, che lo hanno reso invece uno tra i più flessibili. Sono scarseggiate le politiche per la casa e contro l'emarginazione sociale, complessivamente allo 0,3%, contro il 3,5% dell'Europa a 25. Nel 2005 sono stati spesi 9,8 miliardi di euro per l'attuazione di politiche passive – quelle, cioè, rivolte in aiuto a persone che rischiano di perdere il lavoro; la maggior parte delle risorse vengono impiegate per integrare il reddito di chi comunque non ne ha uno, mentre sembra assai ridotta la copertura per chi non ha alcun reddito.

Il tasso di disoccupazione «ante Treu» del 1997 era all'11,3% contro il 3,4% del Giappone e il 4,9% degli Usa; in nove anni è sceso di 4,5 punti percentuali, portandosi sotto la media europea, 6,8% contro il 7,9 dell'Europa a 25. Il problema non sembra tanto risiedere nelle politiche del libero

mercato quanto nelle politiche sociali, che gravano su tutti i lavoratori ma concedono benefici solo a una parte della società, trascurando spesso le reali urgenze.

L'elevata spesa pensionistica rappresenta di per sé un eccesso, ma se si scorpora dal dato la quota di pensioni di reversibilità, si rimane sorpresi apprendendo che esse assorbono da sole il 10% della spesa pubblica per le politiche sociali e un sesto della spesa pensionistica. In Europa è destinato a questa voce il 4,5% della spesa sociale e un decimo della spesa pensionistica. Statisticamente beneficiano di questa fonte di reddito soprattutto le donne anziane, che in genere sopravvivono ai mariti, i quali abitualmente hanno, al momento del matrimonio, un'età mediamente più avanzata, pur avendo una speranza di vita inferiore di cinque anni rispetto a quella delle mogli. Questo dato fornisce uno spaccato della filosofia di tutela della donna nel nostro sistema, malgrado i principi sanciti nella Costituzione.

Questo, cioè, conferma la logica di un rapporto subalterno di dipendenza dal partner anche dopo la morte. Secondo Francesco Giavazzi, in Italia, che ha una spesa sociale nettamente superiore a quella inglese (22,8% di Pil contro il 14%), il sistema di *welfare* ha portato a una riduzione del numero di persone a rischio di povertà dal 22 al 19%, mentre oltre Manica, con l'impiego di minori risorse, la fetta di società a rischio di povertà si è ridotta dal 26 al 18%. Quindi con una spesa sociale di poco inferiore al doppio di quella inglese, l'Italia «salva» meno della metà delle persone che lo stato sociale inglese strappa al pericolo della miseria. Secondo Giavazzi «al 20% delle famiglie più povere va solo il 12% di tutto quello che spendiamo in *welfare*, contro il 34% in Gran Bretagna, il 25% in Svezia, il 20% in Germania e Francia» (Giavazzi, F. e Alesina, A., *Il liberismo è di sinistra*, Il Saggiatore, Milano, 2007).

Questo sistema di regole ha prodotto, nel corso degli anni, forti iniquità, che in determinati momenti storici, come quello attuale segnato dalla crisi economica, hanno messo a dura prova la coesione sociale.

## **2.4. Il mercato del lavoro e i giovani**

La ricerca promossa dal Forum dei Giovani (*vedi sopra*) prende in considerazione alcuni indicatori del mercato del lavoro: emerge chiaramente che i contratti di collaborazione (maggiormente utilizzati per i giovani fino ai 35 anni), sono ben lungi dall'essere "anticamera" per la stabilizzazione. Dai dati ISTAT, infatti, risulta che dopo un anno il 73% dei collaboratori resta tale. Questa frammentazione comporta allungamento delle carriere professionali, soprattutto in Italia, dove per ricoprire posizioni di vertice è richiesta esperienza. Ancora sul rapporto tra giovani e mondo del lavoro, c'è da considerare la Sesta Indagine IARD sulla condizione giovanile in Italia (Buzzi, C., Cavalli, A., de Lillo, A., *Rapporto Giovani. Sesta indagine dell'Istituto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007).

Andrea Casavecchia (Andrea Casavecchia, *Per non abbandonare i giovani quando cercano un lavoro*, 13 dicembre 2007, [www.benecomune.net](http://www.benecomune.net)) sottolinea alcune conclusioni dell'indagine citata, in particolare in riferimento alla ricerca del lavoro: i giovani italiani in questo ambito si muovono tra due poli, quello delle *competenze* e quello della conoscenza di *persone influenti*. Sembrano essere in contraddizione, meritocrazia contro conoscenze personali, eppure rappresentano una tensione, una sorta di disincanto derivante dalla lunga durata del percorso lavorativo: «Dietro a questa differenza certamente si possono riconoscere le prime delusioni, la stanchezza di vivere

sovente nella precarietà, così da arrivare a sostenere che non basta una buona preparazione» (Casavecchia, *Per non abbandonare i giovani quando cercano lavoro*, [www.benecomune.net](http://www.benecomune.net)).

L'idea che l'Italia sia un Paese che non ha spazio per i giovani è condivisa anche dal presidente di Confindustria, che a fine Gennaio 2009, da un meeting a Davos, in Svizzera, propone un nuovo contratto unico *anti gap-generazionale*, che risolva la situazione attuale che vede «anziani “irremovibili” e giovani che rischiano di restare eternamente precari. Di più: (abbiamo) un sistema concepito per il lavoro a tempo indeterminato, solo maschile e per aziende che non cambiano mai» (Corriere della Sera, *Marcegaglia: adesso contratto unico per favorire i giovani*, 31 Gennaio 2009, <http://rassegna.camera.it>).

La riforma del mercato del lavoro e del modello di *welfare* torna a essere al centro del dibattito, prima (La proposta del Partito Democratico appare già in campagna elettorale per le elezioni politiche del 2008, [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it)). Nell'Ambito della proposta, firmata Pietro Ichino, emerge un modello di *flexsecurity* (termine che indica il superamento del dualismo tra lavoro stabile e protetto e lavori precari e non protetti dal sistema di *welfare*); in seguito (Il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva* è stato presentato il 6 Maggio 2009, <http://www.lavoro.gov.it>) con la presentazione del Libro Bianco sul Welfare da parte del Governo Berlusconi.

Molti sono stati i commenti e le prese di posizione per la proposta di Ichino. Oltre al già citato intervento della presidente di Confindustria, segnaliamo l'intervento di Mario Monti sul Corriere della Sera dell'8 Febbraio 2009; secondo l'illustre professore il progetto di riforma «mira a superare la divisione tra lavoratori anziani di fatto stabili e i giovani che invece, quando riescono ad avere un'occupazione, sono in prevalenza precari. E rispetta anche l'esigenza delle imprese di avere la necessaria flessibilità. [...] I dettagli sono da discutere, ma una riforma di questo tipo potrebbe dare ai giovani speranza oltre la crisi e preparare l'Italia alle dure sfide della competitività internazionale con una maggiore coesione» (Corriere della Sera, 8 Febbraio 2009, <http://rassegna.camera.it>). Sul versante del Libro Bianco invece l'attenzione sembra essere stata meno appassionata (scrive Famiglia Cristiana il 17 maggio 2009: «avrebbe meritato maggiore attenzione la presentazione del Libro Bianco sul Welfare»; l'articolo si conclude con un invito a superare la retorica dei documenti e iniziare una stagione di riforme concrete, soprattutto per le famiglie, <http://melitoonline.it/index.php/home/layout/set/print/Regionale/Italia/Famiglia-bene-il-libro-bianco-ma-ora-servono-i-fatti> ).

Di certo ha influito il fattore tempo (è stato presentato nel maggio 2009), poi la natura istituzionale del documento, ma anche perché, come lo stesso Ministro scrive nell'introduzione, «si limita intenzionalmente alla declinazione dei valori e della visione del nuovo modello sociale con l'auspicio di offrire obiettivi largamente condivisi rispetto ai quali si dovrà esercitare la legittima dialettica tra i diversi soggetti istituzionali, politici e sociali circa i tempi e i modi del percorso di riforma» (Sacconi, Introduzione a Libro Bianco, fonte: <http://www.lavoro.gov.it>). Probabilmente, anche questa assenza di proposte concrete ha dato meno argomenti su cui intervenire.

Da una parte, dunque, nella proposta del PD si favorirebbero i giovani attraverso l'attenzione e la protezione anche del lavoro precario (in particolare attraverso l'introduzione del “contratto di transizione”), dall'altra nel Libro Bianco sul Welfare si legge un richiamo al *raccordo* tra scuola e impresa in modo che le nuove generazioni possano entrare al più presto nel mercato del lavoro.

## 2.5. Disoccupazione e tutela del lavoro nelle intenzioni della legislatura in corso

Un altro *corpus* normativo che appare incompleto delle forme di integrazione del reddito è quello che disciplina il quadro delle tutele attive dei disoccupati. Non sono previste significative forme di sostegno al reddito, che possano proteggere il lavoratore ed incentivarlo al re-inserimento lavorativo, ma concorrono esse stesse ad alimentare una fiorente economia sommersa. Ed anche per la spesa socio-assistenziale ritorna il tema del divario nord-sud, esaltato da una profonda cesura anche in materia tra le varie aree del paese. Infatti, se nelle aree più efficienti si è realizzata un'adeguata integrazione tra servizi sociali, sanitari e assistenziali, nel centro-sud essa è gestita prevalentemente dagli Enti locali.

Tali cambiamenti hanno avuto un impatto decisivo non soltanto sul funzionamento dei sistemi di relazione industriali, sulla qualità e sulla durata nel tempo dei rapporti di lavoro, ma anche sui rischi e la sicurezza negli ambienti di lavoro. È il tema della sicurezza sul lavoro, questione drammatica, soprattutto se analizzata alla luce dei numerosi e imperdonabili incidenti, anche mortali, registrati nel corso di tutto il 2009. A questo proposito sembra opportuno non sottacere le dichiarazioni del Capo dello Stato Giorgio Napolitano, il quale si è pronunciato in occasione della festa dei lavoratori lo scorso primo maggio, dicendo che «serve una riscrittura della cd. legge “salva manager” del testo unico sulla sicurezza sul lavoro per evitare interpretazioni che non sono state volute e che sarebbero pesanti anche agli effetti del processo *Thyessen*. È un segnale positivo – ha concluso – ma non ancora sufficiente, il dato che ha indicato una flessione delle morti bianche sotto il livello di 1200 casi l'anno» ([http://www.corriere.it/politica/09\\_maggio\\_01/napolitano\\_festa\\_primo\\_maggio\\_morti\\_sul\\_lavoro\\_41859af8-363a-11de-a78d-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/politica/09_maggio_01/napolitano_festa_primo_maggio_morti_sul_lavoro_41859af8-363a-11de-a78d-00144f02aabc.shtml)). A fare da eco al presidente Napolitano sono state le parole del Presidente della Camera Gianfranco Fini, allorchè ha asserito che «la battaglia contro le morti bianche è una battaglia di civiltà e gli incidenti sul lavoro costituiscono un'emergenza sociale indegna di un Paese moderno e civile. Quando le responsabilità degli incidenti vengono accertate dalla Magistratura – ha aggiunto – è moralmente giusto che le pene siano adeguate alla gravità della colpa» (<http://www.repubblica.it/2009/01/sezioni/cronaca/incidenti-lavoro-2/napolitano-sicurezza-lavoro/napolitano-sicurezza-lavoro.html>).

Quindi da un parte il tema della sicurezza sul lavoro e dall'altra quello della disoccupazione rappresentano la cartina di tornasole di un sistema di politiche, complessivamente inteso, che ha mancato l'obiettivo di un ammodernamento strutturale. Nel mezzogiorno, peraltro, tali condizioni hanno favorito il lavoro nero, spesso di provenienza illecita, alimentando una spirale pericolosa, per i lavoratori e per l'economia in senso più ampio.

Un altro dato preoccupante è quello che individua nelle donne la categoria maggiormente colpita dalla disoccupazione. Il tasso di occupazione femminile è infatti il più basso d'Europa dopo Malta e le politiche a tutela della maternità sembrano scoraggiare l'assunzione di donne meritevoli (e, dunque, scoraggiano la maternità delle donne); rispetto a tali forme di iniquità, che peraltro violano la tutela costituzionale delle lavoratrici madri, sembra che l'attuale Governo abbia assunto impegni, di cui si auspica la concreta attuazione.

Non sono da sottovalutare, peraltro, i costi sociali della disoccupazione, che sono stati affrontati con risorse che ammontano al 2% della spesa pubblica per il sociale, contro una media europea del 6,5%.

## **2.6. Crisi economica e riforma del lavoro. Nuovi modelli di organizzazione**

In Italia da oltre dieci anni si tenta di riformare il mercato del lavoro, senza però riuscire a sciogliere il nodo di una più moderna regolazione della risoluzione individuale del rapporto di lavoro. Dal 1997, infatti, sono stati creati più di tre milioni di posti di lavoro, due terzi dei quali rappresentati da contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Quindi il tasso di disoccupazione, che è assolutamente decisivo per la sostenibilità del sistema di *welfare*, seppure gradualmente, si è avvicinato alla media europea, crescendo di quasi 10 punti percentuali e favorendo in maniera considerevole l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro. Sono stati inseriti moduli di lavoro nuovi, che hanno previsto forme di lavoro a tempo parziale e ad orario modulato, con l'obiettivo di consentire una migliore conciliazione tra tempo di lavoro remunerato e lavoro di cura, ed offrire occasioni di inclusione sociale a persone altrimenti escluse dal mercato del lavoro. Il nesso tra occupazione e libertà costituisce il primo tassello delle riforme avviate con la legge Biagi. Laddove si concepisce il lavoro come luogo libero, ma regolato. «Anzi libero proprio perché è regolato».

Ancora più innovativi sono i contratti di apprendistato che consentono il conseguimento di un titolo di studio. Sia nel caso dell'apprendistato per l'esercizio del diritto dovere di istruzione e formazione, che consente l'acquisizione di una qualifica del secondo ciclo, sia nel caso dell'apprendistato di alta formazione, che è indirizzato sia ai percorsi tecnico-professionali sia all'acquisizione di un titolo universitario e persino di dottorato di ricerca. È bene comunque non sottacere che tali modelli di lavoro cd. flessibile, se da una parte hanno favorito la crescita occupazionale secondo i dati riportati, dall'altra hanno messo a dura prova la capacità di resistenza dei giovani rispetto a nuove tipologie di lavoro, spesso flessibili ma altrettanto spesso precari.

Oggi, infatti, è forte la demotivazione dei giovani lavoratori, causata, in particolare, dalla incapacità di potere progettare il proprio futuro sulla base delle poche garanzie che il lavoro di tipo flessibile concede: si pensi, a questo proposito, il tema dell'accesso al credito (Centro Studi CNEL e FNG, *Accesso dei giovani al credito al consumo*, 2006) per le nuove generazioni, reso sempre più complicato proprio dalla debolezza delle fattispecie contrattuali di cui essi usufruiscono, che è raramente stimata come sufficiente, sulla base di contratti di base e vincolati nel tempo, dalle banche o dalla società di credito.

I lavoratori e ancor più le lavoratrici in età avanzata sono indotti a un abbandono precoce del lavoro regolare anche in conseguenza della struttura rigida della retribuzione. È per esempio diffusamente assente l'opportunità di percorsi di apprendimento, soprattutto a causa delle caratteristiche autoreferenziali della offerta formativa. Anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è palese l'insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e ostile che, pur senza vere sicurezze a chi lavora, intralcia il dinamismo dei processi produttivi e l'innovazione nell'organizzazione del lavoro. Da una parte i lavoratori rivendicano maggiori forme di tutela e dall'altra le imprese reclamano un quadro di regole più semplici, capaci di cementare i rapporti di fiducia e di collaborazione tra datori e prestatori di lavoro.

## **2.7. Gli ammortizzatori sociali**

Gli ammortizzatori sociali sono al centro dell'agenda politica da oltre un decennio. Da una parte le leggi di riforma e dall'altra proposte di graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione, delineano il progetto complessivo del legislatore. La revisione delle tecniche di

protezione dei lavoratori sono volte alla tutela attiva dell'occupazione mediante l'ipotesi di sussidi generalizzati.

«La recessione in corso, determinata dal veloce e diffuso crollo della domanda globale, ha evidenziato la necessità di un'adeguata pluralità di strumenti di integrazione del reddito, inclusa la sopravvivenza di quelli tradizionali ancorati alla sopravvivenza del rapporto di lavoro e concessi sulla base di un negoziato tra le parti sociali. Questi ultimi si sono rilevati particolarmente efficaci per conservare vitale la base produttiva e occupazionale» (*La vita buona nella società attiva*, Libro bianco sul futuro del modello sociale a cura del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, maggio 2009 – scaricabile dai siti [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) e [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it)).

Nel programma dell'attuale Governo, la protezione del reddito potrebbe a regime essere organizzata su due pilastri. L'uno pubblico, esteso a tutti i lavoratori subordinati, decrescente nel tempo e modellato sulla attuale identità di disoccupazione. L'altro privato, e fisicamente incentivato, che dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali anche grazie alla completa remissione ad essi della gestione dei fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori, oggi dedicati alla cassa integrazione.

In questo modo le parti sociali dei diversi settori valuteranno in sede di contrattazione collettiva l'impiego delle risorse raccolte, destinandole a forme di integrazione del reddito per sospensione della attività lavorativa quanto a erogazione aggiuntive rispetto a quelle del sistema obbligatorio e a forme aggiuntive di reddito.

### **Alcune considerazioni finali**

A fronte della complessità dei temi trattati nel presente dossier riteniamo fecondo riprendere quali considerazioni finali alcune riflessioni che nel 1956 Vittorio Bachelet scriveva a proposito del “problema sociale dei giovani”: «Ma qual è dunque questa politica giovanile che può e deve essere fatta in un regime democratico? [...] Sembra comunque che una sana politica «giovanile» sia anche e prima di tutto una sana politica generale tendente ad eliminare le difficoltà strutturali connesse all'ingresso dei giovani nell'attività professionale, sociale e familiare. [...] L'altro aspetto di una politica giovanile che va sottolineato e sul quale [...] si può dire che l'accordo sia unanime, consiste nell'incoraggiamento dell'associazionismo giovanile e dell'iniziativa giovanile, culturale, religiosa, sportiva e parascolastica (ancor più che strettamente politica). [...] Ma soprattutto occorre che chi ha la responsabilità della direzione politica dello Stato sia capace di offrire delle idee-forza politiche e meta politiche, le quali siano in grado di suscitare nei giovani un impegno non mitico ma appassionato, in quanto offrono una speranza nell'avvenire» (V. Bachelet, *Il problema sociale dei giovani*, in *Studium*, 1956, ed ora in *Scritti Civili*, AVE, 2005, pag. 659-660).

Giugno 2009