

2

2012

Diritto delle Relazioni Industriali

Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46), articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



Rivista di
ADAPT - CENTRO STUDI
 "MARCO BIAGI"

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

Il lavoro in tempo di crisi tra riforme legislative ed evoluzione della contrattazione collettiva

INTERVENTI

L'articolo 19 dello Statuto, oggi

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Il ruolo delle parti sociali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Il datore di lavoro nei gruppi di imprese
 Conversione del rapporto di lavoro a termine e onere della prova
 Il licenziamento del lavoratore malato
 Totalizzazione dei periodi assicurativi delle casse privatizzate*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*Contrattazione territoriale e apprendistato
 Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua
 Congedi e permessi per i familiari dei portatori di handicap grave
 Nuove regole pensionistiche nel pubblico impiego
 Novità per i consulenti del lavoro in materia di praticantato
 I tirocini formativi e di orientamento: profili assicurativi*

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

La Corte di giustizia sulla frequenza o permanenza dell'esigenza sostitutiva nei contratti a termine

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Giappone - La situazione del mercato del lavoro. Analisi 2011/2012
 Dissimmetrie tra i tassi di disoccupazione convenzionali e alternativi
 Rassegna sulla tutela dei lavoratori stranieri*

N. 2/XXII - 2012



GIUFFRÈ EDITORE

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Aris Accornero, Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Roberta Bortone, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Clara Enrico, Rosario Fiamma, Pietro Ichino, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Pier Antonio Varesi, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Carmen Agut García (*Castellón*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Roger Blanpain (*Lovanio*), Giulio Grisolia (*Buenos Aires*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez Pinero (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Ulrich Runggaldier (*Vienna*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Michal Sewerynski (*Lodz*), Yasuo Suwa (*Tokyo*), Fernando Valdes Dal Re (*Madrid*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

REDAZIONE

Roberta Caragnano (*redattore capo*), Andrea Bollani (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Enrica Carminati, Maurizio Del Conte, Maria Teresa Crotti, Marco Ferraresi (*coordinatore Pavia*), Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Stefano Malandrini, Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Marta Mondelli, Nicoletta Pagni, Flavia Pasquini, Pierluigi Rausei, Lisa Rustico, Raffaello Santagata, Lucia Silvagna, Silvia Spattini, Gaetano Zilio Grandi.

COMITATO DEI REVISORI

Aris Accornero, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Carlo Dell'Aringa, Riccardo Del Punta, Clara Enrico, Pietro Ichino, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Marcello Pedrazzoli, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro Passarelli, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

Adapt – Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: dri@unimore.it

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202.
Indirizzo e-mail: dri@univr.it

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: vendite@giuffre.it

Pubblicità:

Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426
e-mail: periodici@giuffre.it

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2012

Unione europea	€ 110,00
Paesi extra Unione europea	€ 165,00
Prezzo di un singolo numero	€ 28,00
(Extra U.E. € 42,00)	

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GDP

RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E.	abbonato € 36,00*	non abbonato € 110,00*
------	-------------------	------------------------

*IVA compresa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2012, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2012.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 110,00	€ 165,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 145,00	€ 217,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- mediante carta di credito (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. GUICCIARDINI 66

La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?

Michele Tiraboschi

Sommario: **1.** Posizione del problema. – **2.** Disoccupazione giovanile: le prospettive di analisi offerte al giurista del lavoro da una indagine comparata. – **3.** *Flexicurity* e apprendistato: i limiti della proposta del c.d. “contratto unico”. – **4.** Le (principali) determinanti della disoccupazione giovanile: sistema educativo, transizione scuola-lavoro, istituzioni del mercato del lavoro, sistema di relazioni industriali. – **5.** Prospettive per un percorso di ricerca interdisciplinare.

1. Posizione del problema.

Decisori politici, attori sociali e opinione pubblica seguono con attenzione e crescente preoccupazione il drastico peggioramento della disoccupazione giovanile. In Europa più che altrove ⁽¹⁾. Tutte le principali istituzioni internazionali ⁽²⁾ – confortate, in questo, dalle analisi degli esperti del mercato del lavoro ⁽³⁾ – sembrano confermare, del resto,

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Questo scritto, destinato al Liber Amicorum Marcello Pedrazzoli, è la sintesi di un più corposo progetto di ricerca ADAPT-Centro Studi Marco Biagi sulla occupazione giovanile durante la crisi presentato dall'Autore al 64th Annual Meeting della Labor and Employment Relations Association (Chicago, 6-8 gennaio 2012).*

⁽¹⁾ Alquanto diversa è, del resto, la prospettiva culturale attraverso cui il problema della disoccupazione giovanile viene visto e analizzato in altre aree del globo e, segnatamente, nei Paesi in via di sviluppo. Rinvio sul punto a I. SENATORI, M. TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *q. Rivista*, 2008, n. 3.

⁽²⁾ Cfr., a titolo meramente esemplificativo, ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, International Labour Office, Geneva, 2012; ILO, *Global Employment Trends for Youth. August 2010*, International Labour Office, Geneva, 2010; J. MARTIN, *Unfinished Business: Investing in Youth*, in *OECD Employment Outlook 2011*; OECD, *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, 2010.

⁽³⁾ Cfr., per tutti, S. VERICK, *Who Is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn*,

come i giovani siano stati il gruppo più colpito dalla “grande crisi” che ha preso avvio nel 2007 con il collasso dei mercati finanziari. Così come è del tutto naturale, in una stagione di persistente recessione e pesanti sacrifici richiesti ai lavoratori ⁽⁴⁾, che apprensioni e speranze si concentrino sul futuro e, conseguentemente, sul destino (anche occupazionale) delle più giovani generazioni.

È da tempo noto, invero, come il concetto di disoccupazione sia diventato via via sempre meno appropriato per descrivere le numerose criticità del rapporto tra giovani e lavoro ⁽⁵⁾. Altrettanto importanti, ancorché dibattuti e maggiormente controversi, sono, in effetti, ulteriori fenomeni che colpiscono prevalentemente i giovani nella difficile transizione dalla scuola al lavoro. Inattività, precariato e sotto-salario *in primis* ⁽⁶⁾.

Ciò nondimeno la disoccupazione resta, ancora oggi, uno dei principali indicatori perché in grado di segnalare in termini essenziali e immediati, anche per i non addetti ai lavori, la posizione di particolare vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro. Un dato, questo, strutturale nella maggior parte dei Paesi (industrializzati e non) e che certamente risale, dati alla mano ⁽⁷⁾, a molto prima della crisi economica e finanziaria degli ultimi anni. Al punto che non si è esitato a parlare, tra gli esperti in materia, di un *déjà vu* ⁽⁸⁾.

IZA Discussion Paper, 2009, n. 4359, su cui si vedano, tuttavia, i condivisibili rilievi critici di N. O’HIGGINS, *This Time It’s Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6434, spec. § 2, entrambi in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*. Per un quadro d’insieme del dibattito scientifico in materia cfr. altresì F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *Young Workers in Recessionary Times*, Literature Review, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, n. 3-4, settembre-dicembre 2012 (ADAPT University Press).

⁽⁴⁾ Più che indicativo, al riguardo, è il monitoraggio effettuato dal *World of Work Report 2012* dell’ILO (cit. alla nota 2) sulle misure che hanno colpito i lavoratori in termini di riduzione di tutele.

⁽⁵⁾ In questo senso cfr., tra i primi, O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the Labour Market*, 1999, 89, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

⁽⁶⁾ Il tema è stato affrontato in M. TIRABOSCHI, *Young People and Employment in Italy: The (Difficult) Transition from Education and Training to the Labour Market*, in *IJCLIR*, 2006, 81 ss.

⁽⁷⁾ Cfr., tra i tanti, N. O’HIGGINS, *op. cit.*

⁽⁸⁾ Così D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 4705, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

L'inquietudine per gli alti tassi di disoccupazione giovanile non è, dunque, una vera e propria novità. Ciò che appare decisamente nuovo, almeno rispetto al dibattito pubblico e al confronto politico-istituzionale del recente passato, è semmai il tono di enfasi con cui il tema (del futuro) dei giovani viene ora "utilizzato", soprattutto in Europa, per giustificare – o forse anche per imporre, sotto la regia delle istituzioni centrali, a Stati-Nazione sottoposti a rilevanti limitazioni di sovranità ⁽⁹⁾ – imponenti processi di riforma e deregolazione del mercato del lavoro. Sarebbero cioè le regole del diritto del lavoro e, segnatamente, gli elevati livelli di protezione in materia di cessazione del rapporto di lavoro a spiegare gli alti livelli di disoccupazione giovanile e il costante incremento dell'utilizzo, da parte delle imprese, di forme di lavoro atipiche e temporanee.

È fin qui nulla di nuovo sotto il sole se non fosse che – in una stagione eccezionale di crisi e perdurante recessione – ai padri verrebbero ora chiesti sacrifici "accettabili" in quanto non fini a se stessi, ma utili e necessari per garantire un futuro occupazionale ai loro figli. Di modo che la "grande crisi" ha agito alla stregua di un vero e proprio catalizzatore ⁽¹⁰⁾ per quei processi di riforma e liberalizzazione dei mercati del lavoro da tempo auspicati, almeno da molti, senza tuttavia poter essere portati a termine per la mancanza di adeguato consenso politico e soprattutto sociale.

Particolarmente emblematica, in questa prospettiva, è una intervista al *Wall Street Journal* del Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi ⁽¹¹⁾, che proprio in nome del futuro delle giovani generazioni ha messo in discussione, nel pieno della crisi internazionale, la persistente sostenibilità del c.d. "modello sociale europeo" sollecitando, conseguentemente, una tassativa riforma dei diritti nazionali del lavoro presenti in Europa troppo squilibrati, nella attuale fase di recessione, a favore degli *insiders* e cioè degli adulti.

⁽⁹⁾ Per questa lettura vedi, tra i tanti, A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi? La riforma del lavoro spagnola del 2012*, che precede in *q. Fascicolo*.

⁽¹⁰⁾ In questo senso si veda OECD, *Economic Policy Reforms. Going for Growth*, 2012.

⁽¹¹⁾ Intervista a Mario Draghi (*Interview Transcript*), in B. BLACKSTONE, M. KARNIT-SCHNIG, R. THOMSON, *Europe's Banker Talks Tough*, in *The Wall Street Journal*, 24 febbraio 2012, anche in *Adapt International Bulletin*, 2012, n. 7.

E così è avvenuto in molti Paesi europei, a cavallo tra il 2008 e il 2012⁽¹²⁾, attraverso interventi legislativi impopolari, in termini di riduzione dei tassi di protezione del diritto del lavoro, che sono stati presentati a una opinione pubblica sempre più disorientata e indifesa in termini di sacrificio ineludibile, nell'attuale contesto macro-economico, per poter offrire un futuro lavorativo e pensionistico (anche) alle più giovani generazioni⁽¹³⁾.

Il trend non è solo europeo se è vero che, nello stesso arco di tempo, ben 40 dei 131 Paesi che aderiscono all'ILO hanno ridotto i livelli di tutela del lavoro standard⁽¹⁴⁾. Il fenomeno appare tuttavia particolarmente rilevante nelle economie avanzate e, segnatamente, nell'Europa centro-meridionale dove l'83% delle riforme per contenere la crisi ha riguardato appunto i livelli di protezione del diritto del lavoro e, segnatamente, le discipline di legge in materia di licenziamenti per motivi economici⁽¹⁵⁾.

Obiettivo del presente contributo è valutare se, in un contesto di drastico peggioramento dei fondamentali economici e di scarsità di risorse pubbliche per sussidi, politiche di *job creation* e incentivi occupazionali⁽¹⁶⁾, la deregolazione degli attuali assetti normativi del diritto del la-

⁽¹²⁾ Per una rassegna dei principali interventi adottati dai Governi nazionali in Europa, con o senza il consenso delle parti sociali, cfr. M. SIMMS, *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011, spec. 20 ss., in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*. Si veda anche ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

⁽¹³⁾ Cfr., per l'Italia, il discorso di insediamento alle Camere del Primo Ministro Mario Monti, in www.governo.it. Il richiamo alle opportunità per le giovani generazioni è comunque una costante della "comunicazione" del Governo italiano. Si veda, in particolare, M. MONTI, *Italy's Labor Reforms Are Serious and Will Be Effective*, in *The Wall Street Journal*, 6 aprile 2012, anche in *Adapt International Special Bulletin*, 2012, n. 1.

⁽¹⁴⁾ Si veda ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit., qui 35 ss. Con specifico riferimento alle misure adottate in favore della occupazione giovanile cfr. invece B. HA, C. MCINERNEY, S. TOBIN, R. TORRES, *Youth employment in crisis*, International Institute of Labour Studies Discussion Paper, 2010, n. 201, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

⁽¹⁵⁾ Cfr. ancora ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

⁽¹⁶⁾ La letteratura, oltre ad aver evidenziato le "trappole" e i "rischi" dei sussidi pubblici per l'inoccupazione e la disoccupazione giovanili, ha ampiamente documentato i limiti delle politiche di *job creation* che presentano deboli (se non anche negativi) effetti in termini di costi e benefici. In tema cfr. P. RYAN, *The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective: Corrigendum*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, vol. 39, n. 3, 767 ss., e J. BOONE, J.C. VAN OURS, *Effective Active Labor*

voro presenti in Europa e, in particolare, delle discipline di tutela contro i licenziamenti illegittimi possa davvero rappresentare una (se non l'unica) risposta plausibile per contrastare il fenomeno della disoccupazione giovanile.

2. Disoccupazione giovanile: le prospettive di analisi offerte al giurista del lavoro da una indagine comparata.

È certamente intuitiva la circostanza che elevati livelli di tutela offerti agli *insiders* possano scoraggiare o penalizzare gli *outsiders* del mercato del lavoro e dunque i giovani. In questa prospettiva si è mossa, già sul volgere dello scorso secolo, l'OECD con la pubblicazione del celebre *Jobs Study* ⁽¹⁷⁾. Diversi studi successivi, tuttavia, hanno messo in discussione la rilevanza dei livelli di protezione del diritto del lavoro in sé considerati sui tassi complessivi di disoccupazione e disoccupazione giovanile in particolare ⁽¹⁸⁾.

Esistono, in effetti, pochi elementi a conferma di come le condizioni occupazionali dei giovani siano migliori nei Paesi con un mercato del lavoro deregolamentato o, comunque, flessibile ⁽¹⁹⁾. Mentre non pochi studi suggeriscono, per contro, come i livelli di protezione del lavoro abbiano favorito e non peggiorato, almeno in una prospettiva di medio periodo, le condizioni occupazionali dei giovani durante la “grande crisi” ⁽²⁰⁾.

È del resto parimenti intuitivo che, anche in un mercato del lavoro largamente deregolamentato in entrata e in uscita, i giovani possano risul-

Market Policies, IZA Discussion Paper, 2004, n. 1335. Per una valutazione d'insieme rinvio a M. TIRABOSCHI, *Young People and Employment in Italy: The (Difficult) Transition from Education and Training to the Labour Market*, cit.

⁽¹⁷⁾ OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, 1994.

⁽¹⁸⁾ Cfr. S. NICKELL, *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, n. 3; D. BAKER, A. GLYN, D. HOWELL, J. SCHMITT, JOHN, *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, in D. HOWELL (a cura di), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford, 2004; S. NICKELL, L. NUNZIATA, W. OCHEL, *Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know?*, in *The Economic Journal*, vol. 115, n. 500, 2005; A. BASSANINI, R. DUVAL, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2006, n. 35.

⁽¹⁹⁾ F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *op. cit.*

⁽²⁰⁾ *Ibidem.*

tare nondimeno scoraggiati o penalizzati, rispetto agli adulti, per mancanza di esperienza o robuste reti di relazioni sociali nella ricerca di una occupazione, minore produttività, carenza di competenze o profili professionali inadeguati, concorrenza da parte di lavoratori migranti disponibili a tipologie di lavori ovvero a condizioni contrattuali ritenuti inaccettabili o non graditi alla popolazione autoctona ⁽²¹⁾.

Un giurista del lavoro, come è chi scrive, non dispone di una strumentazione tecnica e concettuale sufficiente per entrare nel merito di una discussione, peraltro tutt'ora aperta tra gli economisti del lavoro, sugli effetti del quadro normativo di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Forte della esatta (o, quantomeno, migliore) conoscenza del quadro normativo e istituzionale di riferimento, il giurista del lavoro può tuttavia offrire agli economisti una diversa chiave di lettura del possibile impatto dei livelli di tutela del lavoro sui tassi di disoccupazione giovanile.

Che questa sia, del resto, la vera sfida da cogliere lo indica, da almeno un decennio, una istituzione di prestigio come l'ILO quando rileva come gli indicatori oggi disponibili siano perfettamente in grado di fornire un quadro informativo analitico e dettagliato circa la esatta condizione dei giovani nei mercati del lavoro delle diverse regioni del mondo. Cosicché, sempre a parere dell'ILO, il vero punto critico pare piuttosto «quello di come migliorare tale condizione occupazionale facendo uso dei numerosi indicatori esistenti» ⁽²²⁾.

Ebbene, quelli che per un economista del lavoro possono essere semplici dati di fatto empiricamente osservabili – se non anche i punti di arrivo della propria ricerca – per un giurista del lavoro possono invece diventare, almeno là dove si adotti una prospettiva di indagine comparata, spunti di riflessione utili per valutare con maggiore precisione il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro e, segnatamente, l'impatto dei livelli di protezione del lavoro sulla disoccupazione giovanile.

Analizzando in chiave comparata i principali indicatori del mercato del lavoro – prima e dopo la “grande crisi” ⁽²³⁾ – colpisce, in primo luogo,

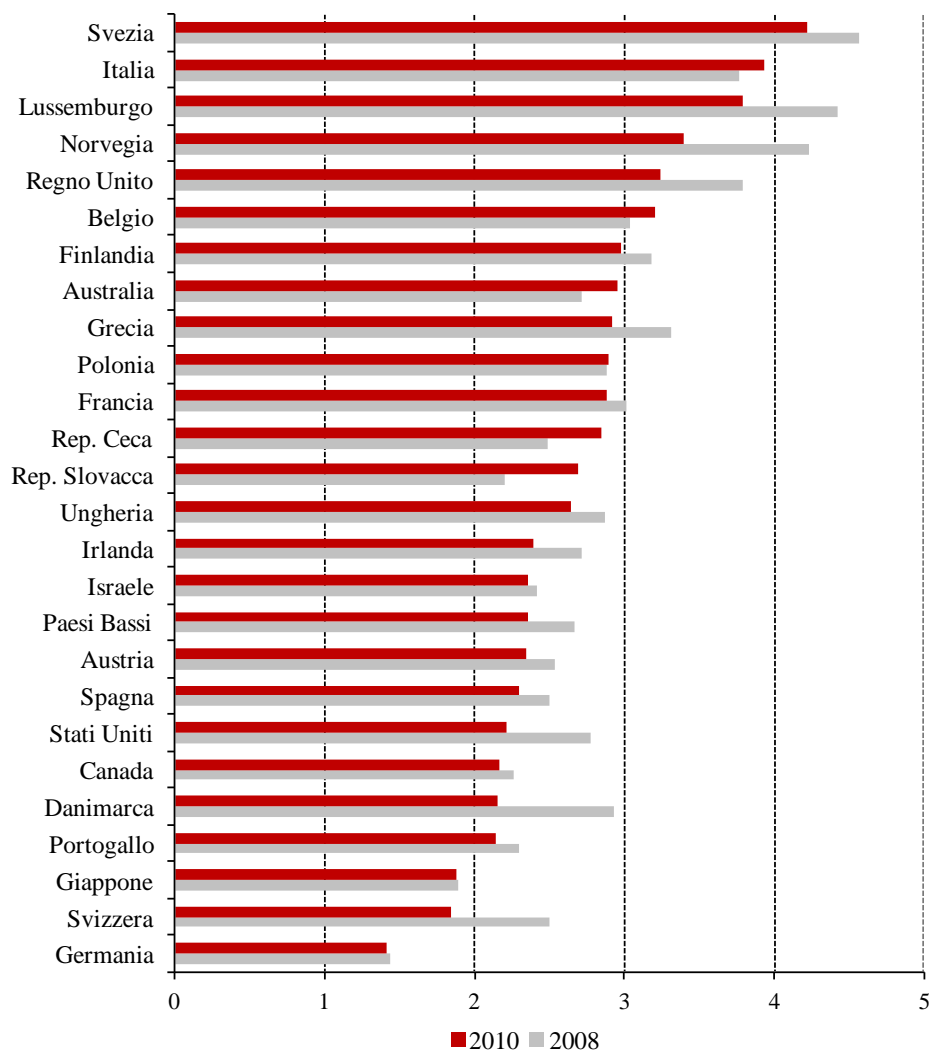
⁽²¹⁾ Cfr., in relazione alle condizioni dei mercati interni e ai mercati esterni del lavoro, D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *op. cit.*, 2. In questa prospettiva si veda anche ILO, *Global Employment Trends for Youth. August 2010*, cit.

⁽²²⁾ Così ILO, *Global Employment Trends for Youth*, International Labour Office, Geneva, 2006, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoratori giovani*.

⁽²³⁾ Per un confronto comparato sulla attuale condizione occupazionale dei giovani cfr. il contributo di F. FAZIO, *Young workers in recessionary times: a cross-country*

la diversa *ratio* presente in uno stesso Paese tra disoccupazione dei giovani e disoccupazione degli adulti (si veda il grafico 1).

Grafico 1 – Tasso di disoccupazione giovanile relativo (2008 e 2010)



Nota: il tasso di disoccupazione giovanile relativo è il rapporto fra la disoccupazione giovanile (15-24 anni) e quella adulta (25-64 anni).

Fonte: elaborazione su dati OECD

perspective, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, in corso di pubblicazione (ADAPT University Press).

Per un giurista del lavoro colpisce, in particolare, il fatto che in alcuni Paesi la disoccupazione giovanile sia sostanzialmente in linea con quella degli adulti (Germania, Svizzera), e che in altri Paesi – elevata o contenuta poco importa – la disoccupazione giovanile sia all'incirca il doppio (Portogallo, Danimarca, Spagna, Stati Uniti) e in altri il triplo se non oltre rispetto a quella degli adulti (Italia, Grecia, Regno Unito, Svezia).

Una rappresentazione “geografica” dei diversi tassi di disoccupazione giovanile consente in effetti di affermare, intuitivamente e in linea di prima approssimazione, che la disoccupazione giovanile non è un problema o, comunque, non è uno specifico problema nei Paesi (ordinamenti, direbbe il giurista) che fanno largo ricorso all'apprendistato non tanto in termini di contratto di lavoro “temporaneo”, quanto quale strumento di placement ⁽²⁴⁾ nella prospettiva cioè di una maggiore e migliore integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro (si veda il grafico 2).

Lo stesso può dirsi con riferimento al problema della inattività, e cioè del fenomeno dei c.d. NEET (*not in employment, education or training*), che è meno grave nei Paesi dove è radicato l'apprendistato come strumento per l'acquisizione di titolo di studio del sistema educativo secondario (si veda il grafico 3).

Non solo. I Paesi che registrano le migliori performance in materia di occupazione giovanile, come Austria e Germania, conoscono, al tempo stesso, alcuni dei livelli più elevati di protezione del lavoro e, segnatamente, di tutela contro i licenziamenti illegittimi (si veda il grafico 4). Mentre è vero che i Paesi con la legislazione più liberista in materia di licenziamento, come Danimarca, Regno Unito e Stati Uniti, registrano elevati tassi di disoccupazione giovanile. Non siamo certamente ai livelli dei peggiori Paesi europei, come Francia, Italia e Spagna, ma comunque pari al doppio di quanto si registra nei Paesi più virtuosi.

Quella che è una semplice constatazione empirica pare dunque rafforzare le convinzioni di chi ritiene che le principali barriere di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro risiedano non tanto nel quadro regolatorio di riferimento quanto piuttosto nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro e, segnatamente, nella assenza o debolezza degli strumenti di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

⁽²⁴⁾ Cfr., al riguardo, il saggio di P. RYAN, *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, in *q. Rivista*, 2011, n. 4, che analizza l'idealtipo, raffigurato nella pratica dalla esperienza tedesca, in contrapposizione alla opacità dei sistemi orientati al mercato e al contratto quali Italia e Regno Unito.

Grafico 2 – Tasso di disoccupazione giovanile (2010)

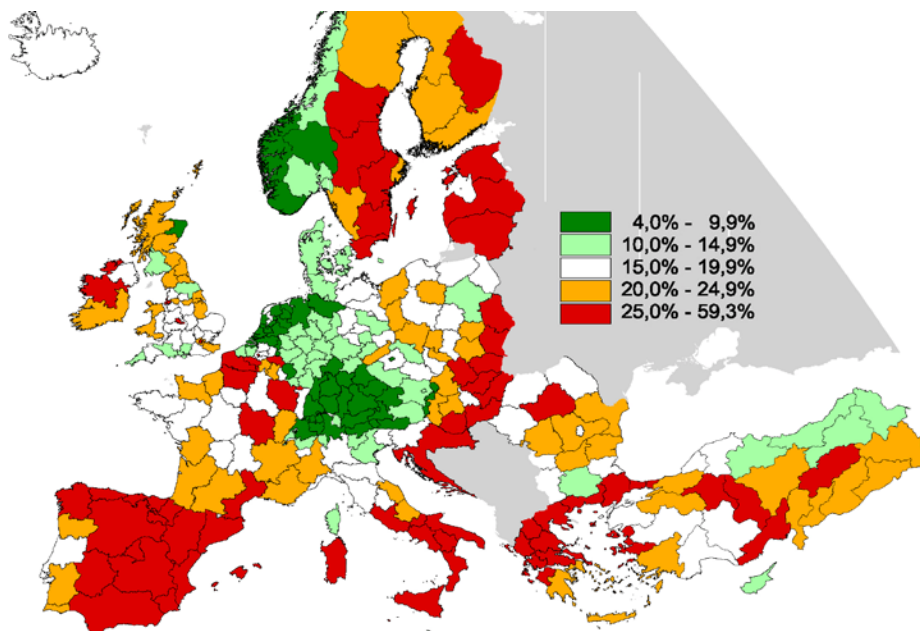
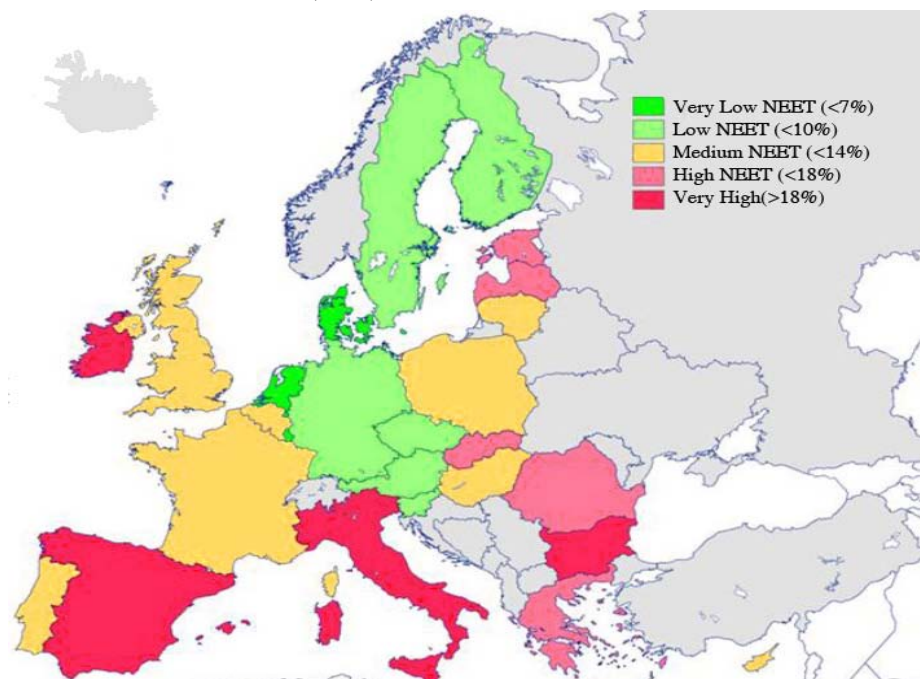


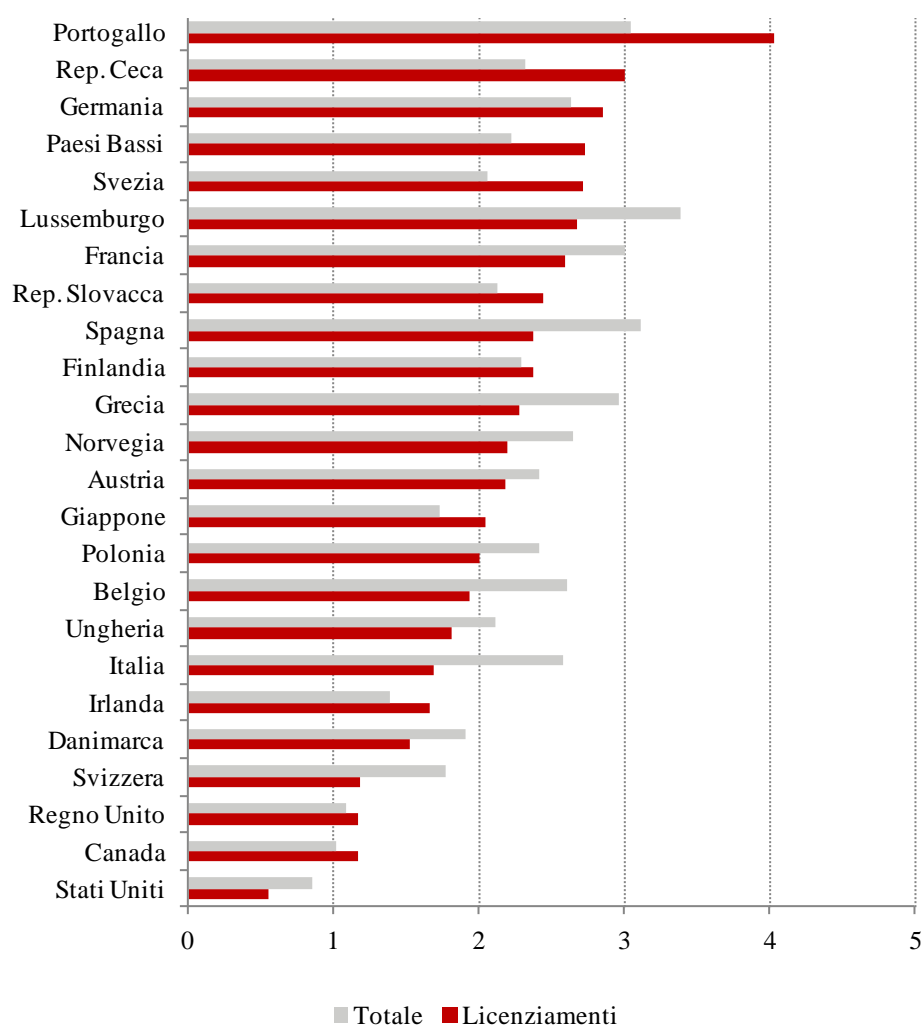
Grafico 3 – Tasso di NEET (2010)



Fonte per grafici 2 e 3: Eurostat

Un incontro pensato, ovviamente, non solo e non tanto in termini statici, e in funzione della sola presenza di più o meno affidabili servizi (pubblici o privati) per il lavoro, quanto in relazione alla costruzione di percorsi educativi coerenti, in termini di formazione e competenze, con le esigenze attuali e future, in termini di fabbisogni professionali, del mercato del lavoro.

Grafico 4 – Indici di protezione del lavoro totale e contro i licenziamenti individuali (2008)



Fonte: elaborazione su dati OECD

3. *Flexicurity* e apprendistato: i limiti della proposta del c.d. “contratto unico”.

Anche i Paesi della c.d. *flexicurity*, fortemente sponsorizzata dalle istituzioni comunitarie ⁽²⁵⁾, registrano dati tendenzialmente positivi in materia di occupazione giovanile (si veda il grafico 5), con alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione.

Circostanza, questa, che ha indotto non pochi osservatori a prospettare anche per i Paesi dell'Europa centro-meridionale – dapprima in Francia ⁽²⁶⁾ e poi, a seguire, in Italia ⁽²⁷⁾ e Spagna ⁽²⁸⁾ – la suggestione del c.d. “contratto unico” e cioè l'adozione per via legislativa di uno schema contrattuale appunto unico o comunque prevalente di lavoro subordinato a tempo indeterminato fortemente alleggerito, in termini di protezione contro i licenziamenti ingiustificati, ma adeguatamente bilanciato, sul versante delle tutele (non più nel contratto quanto) nel mercato del lavoro, da un generoso sistema universale di ammortizzatori sociali in grado di accompagnare il lavoratore nelle inevitabili e sempre più frequenti transizioni occupazionali.

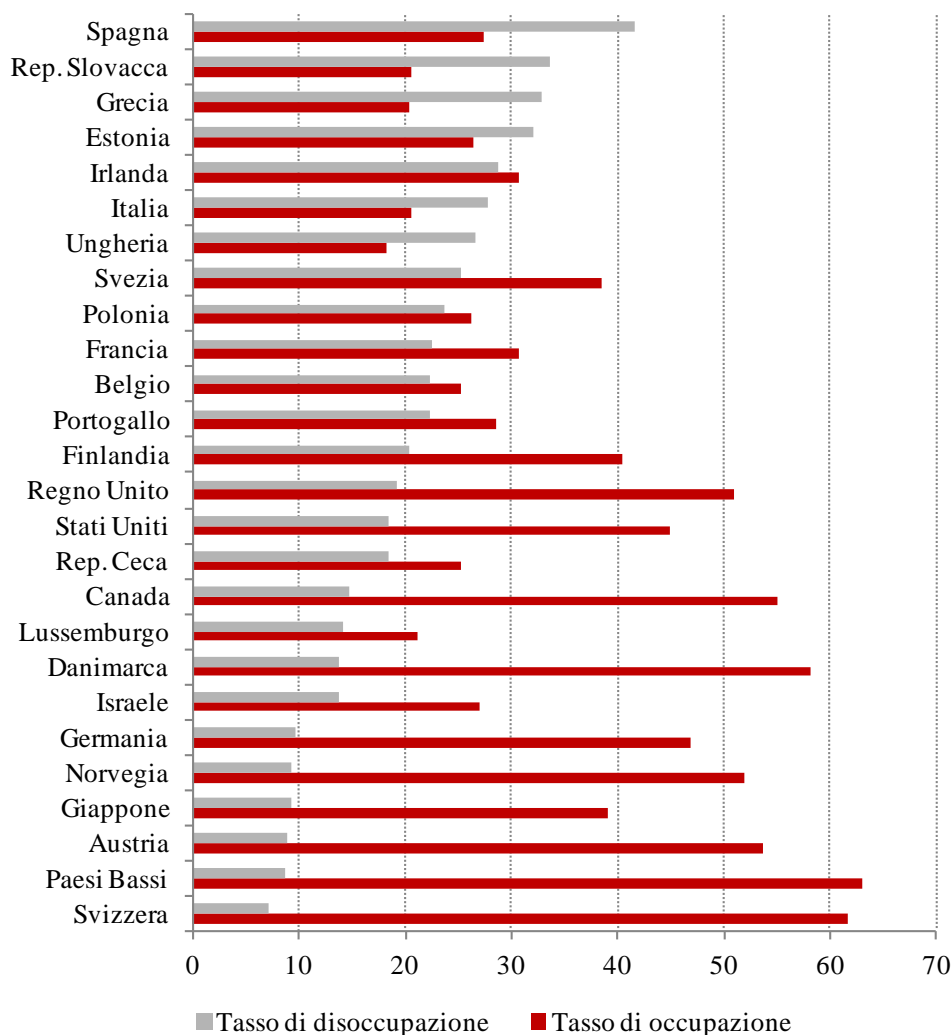
⁽²⁵⁾ Si vedano il Libro Verde della Commissione Europea, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (COM(2006)708 def.), e, a seguire, la comunicazione della Commissione Europea del 27 giugno 2007, *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza* (COM(2007)359 def.).

⁽²⁶⁾ O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, in K.V. VELUPILLAI (a cura di), *Macroeconomic Theory and Economic Policy. Essays in honour of Jean-Paul Fitoussi*, Routledge, New York, 2004; P. CAHUC, F. KRAMARZ, *De la précarité à la mobilité: vers une Sécurité sociale professionnelle*, in *La Documentation Française*, Paris, 2005.

⁽²⁷⁾ Cfr., in dottrina, T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano, 2008. Tra le numerose proposte di legge cfr. Senato della Repubblica, 11 novembre 2009, ddl n. 1873, *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*; Senato della Repubblica, 25 marzo 2009, ddl n. 1481, *Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni*; Senato della Repubblica, 5 febbraio 2010, ddl n. 2000, *Istituzione del contratto unico di ingresso*; Camera dei Deputati, 22 luglio 2009, ddl n. 2630, *Disposizioni per l'istituzione di un contratto unico di inserimento formativo e per il superamento del dualismo del mercato del lavoro*; Camera dei Deputati, 8 aprile 2011, ddl n. 4277, *Deleghe al Governo per l'adozione di norme in materia di disciplina dei rapporti di lavoro, di formazione e di misure di protezione sociale per favorire l'accesso dei giovani al lavoro*.

⁽²⁸⁾ J. ANDRÉS, S. BENTOLILA, J.J. DOLADO, F. FELGUEROSO, *Propuesta para la reactivación laboral en España*, FEDEA, 2009.

Grafico 5 – Tassi di occupazione e disoccupazione giovanili (2010)



Fonte: elaborazione su dati OECD

La suggestione – e il limite – della proposta del contratto unico è tutta qui: nella irragionevole convinzione – che nessuno ha osato avanzare neppure in una epoca come quella fordista caratterizzata, come noto, da modelli di produzione e organizzazione del lavoro tendenzialmente standardizzati – di poter contrastare il dualismo dei mercati del lavoro europei ingabbiando dentro un unico rigido schema contrattuale la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e

produrre. Vietando, conseguentemente, le forme di lavoro autonomo e coordinato, ancorché genuine. Comprimendo in una rigida casistica le ipotesi di legittimo ricorso al lavoro a termine, vietandolo anche là dove esista una plausibile ragione tecnica, organizzativa o produttiva. Negando la valenza formativa ed educativa del lavoro attraverso contratti di ingresso incentivati per i gruppi svantaggiati e il contratto di apprendistato per i giovani che, nell'ambito di tutti i principali progetti di riforma avanzati, sarebbero stati drasticamente eliminati a favore di una flessibilità pura e malamente bilanciata da una semplice monetizzazione della piena libertà di licenziamento.

Una soluzione di questo tipo penalizzerebbe, a ben vedere, non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori. A partire proprio dai giovani e dai molti lavoratori esclusi dal mercato del lavoro che, molto plausibilmente, sarebbero divenuti vittime sacrificali predestinate non più al "precariato" ma al lavoro "nero" e alla economia sommersa. Perché ad essi sarebbero preclusi non solo gli stage, i contratti a contenuto formativo e le collaborazioni a progetto, ma anche, almeno nei primi anni di assunzione alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro o committente, tutti i regimi di tutela della stabilità della occupazione.

Si spiega così perché la suggestione del "contratto unico" sia stata presto abbandonata in tutti i Paesi in cui era stata avanzata per essere sostituita, almeno in Francia⁽²⁹⁾ e Italia⁽³⁰⁾, da una significativa riforma dell'apprendistato e degli schemi (contrattuali e non) di primo inserimento nel mercato del lavoro a partire dai tirocini formativi e di orientamento. Una soluzione di buon senso, perché incentrata sulla necessità di colmare il sempre più marcato disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Una soluzione suffragata, a nostro avviso, anche dalla circostanza che i Paesi di area apprendistato (nel senso indicato al § 2) hanno reagito meglio alla crisi⁽³¹⁾ registrando non solo un calo occupazionale significativamente inferiore (grafico 6) ma, in taluni casi, persino una diminuzione della disoccupazione (grafico 7) rispetto ai Paesi di

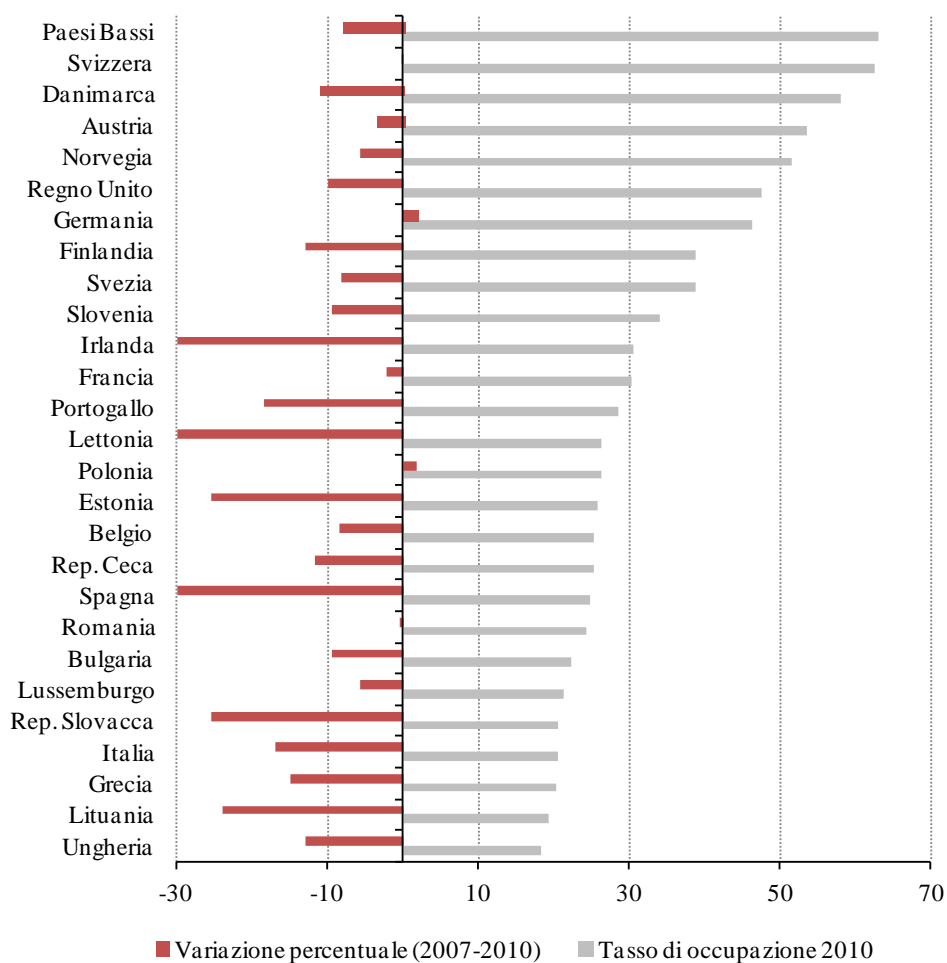
⁽²⁹⁾ Con la loi n. 2011-893, c.d. "Riforma Cherpion".

⁽³⁰⁾ Con il d.lgs. n. 167/2011 su cui cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011.

⁽³¹⁾ Cfr. M. SIMMS, *op. cit.*, spec. 24 ss.

area *flexicurity* che, per contro, si sono dimostrati maggiormente vulnerabili in tempi di recessione ⁽³²⁾.

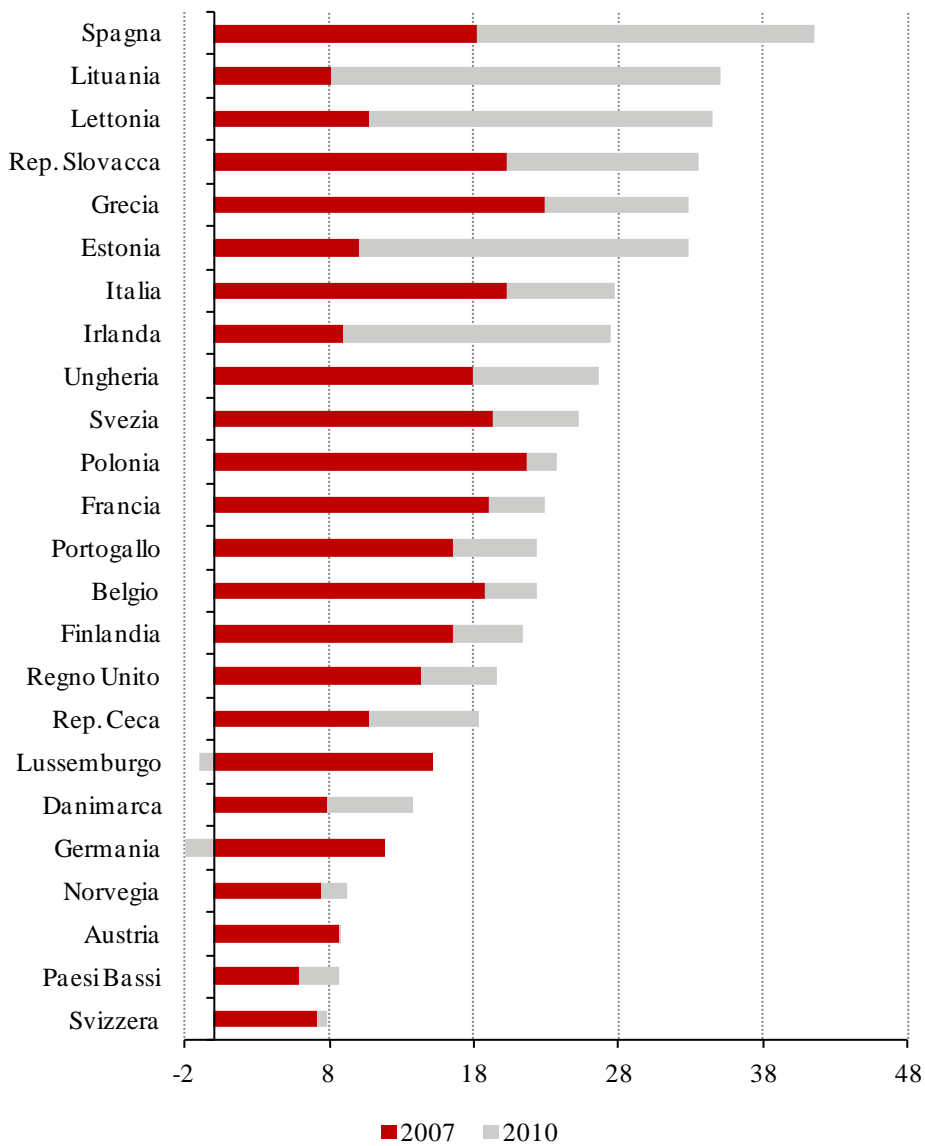
Grafico 6 – Tasso di occupazione giovanile (2010) e variazione percentuale 2007-2010



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

⁽³²⁾ Cfr. T.M. ANDERSEN, *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5710, cui *adde*, per valutazioni comparate, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, in W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2012, in corso di pubblicazione.

Grafico 7 – Tasso di disoccupazione giovanile (2007 e 2010)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

4. Le (principali) determinanti della disoccupazione giovanile: sistema educativo, transizione scuola-lavoro, istituzioni del mercato del lavoro, sistema di relazioni industriali.

L'esistenza di un efficiente sistema duale di apprendistato non può naturalmente essere la sola ragione che contribuisce a spiegare i bassi tassi di disoccupazione giovanile presenti in Paesi come la Germania (ma anche Svizzera e Austria) e, tanto meno, in termini più generali, quello che è stato definito «il miracolo del mercato del lavoro tedesco durante la grande recessione»⁽³³⁾.

Senza presupporre meccaniche relazioni di causalità, tra le istituzioni del mercato del lavoro e le politiche adottate nei diversi Paesi, ci pare tuttavia possibile segnalare alcune specifiche determinanti della disoccupazione giovanile che confermano come parziale e riduttivo sia un intervento meramente regolatorio per affrontare i problemi dei giovani nel mercato del lavoro, là dove più efficace appare un approccio di tipo istituzionale.

L'analisi comparata mostra, in effetti, come decisivi per gli andamenti della disoccupazione giovanile siano non solo e non tanto le regole del mercato del lavoro in tema di assunzioni e licenziamenti presenti in un determinato Paese, quanto altri fattori quali la qualità del sistema educativo, la presenza di adeguati percorsi di integrazione e/o transizione della scuola al lavoro, la qualità del sistema di relazioni industriali, il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

La tabella 1, che segue, nel classificare alcuni Paesi europei e gli Stati Uniti in funzione del tasso di disoccupazione per i giovani di 15-24 anni, offre una prima rappresentazione sintetica (ma si veda il § 5) delle determinanti di una buona o cattiva condizione occupazionale per i giovani in ragione di tre pilastri: istruzione e formazione, relazioni industriali e legislazione a protezione dell'occupazione.

Lo sguardo comparato offerto dalla tabella, costruita sulla scorta di indicatori offerti da accreditate ricerche o fonti internazionali, chiarisce in particolare come esistano vari ambiti di intervento prioritario in materia di occupazione giovanile rispetto alla sola annunciata necessità di riformare il mercato del lavoro.

⁽³³⁾ Cfr., sul punto, M.C. BURDA, J. HUNT, *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 5800.

Tabella 1 – Caratteristiche istituzionali e disoccupazione giovanile in Europa e negli Stati Uniti (nostra elaborazione)

Tasso di disoccupazione giovanile 2010	Formazione e transizione scuola-lavoro						Sistema di Relazioni industriali		Legislazione a protezione dell'occupazione	
	Qualità sistema educativo	Apprendistato			Transizione scuola-lavoro		Rel. Ind. Cooperative	Flessibilità salariale	Flessibilità in entrata	Flessibilità in uscita
		Forma di lavoro flessibile	Forma di scuola	Bassa retribuzione, alta formazione	Placement scolastico	Servizi per l'impiego efficienti				
Austria 9%	X	X	X	X	X	X		X	X	
Olanda 9%	X		X	X	X	X	X	X	X	
Germania 10%	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Danimarca 14%	X			X	X	X	X	X	X	
USA 18%	X			X	X	X	X	X	X	
UK 19%	X	X		X	X	X	X	X	X	
Francia 23%			X			X		X		
Italia 28%								X		
Spagna 42%		X						X		

Nota: la croce indica come si collocano i vari Paesi rispetto a ciascun indicatore.

Fonti: il benchmarking è stato effettuato facendo riferimento a: 1) *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Geneva, 2011; 2) Eurostat, *Methods used for seeking work*, 2011; 3) Banca mondiale, *Doing Business Report*, 2011.

Il primo pilastro su cui intervenire è quello del sistema di istruzione con specifico riferimento al profilo della integrazione e/o della transizione dalla scuola al lavoro. Il sistema educativo rappresenta, infatti, sia una politica utile in tempo di crisi sia una politica strutturale e non è dunque un caso se i Paesi con buoni andamenti occupazionali per i giovani risultano dotati di un sistema educativo di istruzione e formazione di qualità. Come indica la tabella che precede, la maggiore qualità percepita con riguardo ai sistemi di istruzione e formazione è correlata a minori tassi di disoccupazione giovanile. Per semplicità, la tabella presenta un indicatore sintetico relativo al concetto generale di “qualità del sistema educativo”, derivante dal *Competitiveness Report* del World Economic Forum ⁽³⁴⁾ e risultante da un sondaggio destinato a dirigenti, dove era chiesto «in che misura il sistema educativo del Paese soddisfa i fabbisogni di un’economia competitiva?» le cui risposte corrispondevano ad un punteggio da 1 (per nulla) a 7 (molto bene).

I Paesi con i tassi di disoccupazione giovanile bassi (grigio chiaro e medio nella tabella) sono anche quelli dove la qualità percepita dai dirigenti aziendali relativamente ai sistemi educativi del proprio Paese risulta essere alta. Nonostante questo indicatore soffra di una possibile distorsione di tipo soggettivo, può essere particolarmente utile perché offre il punto di vista degli operatori del mercato del lavoro, ponendo la domanda non con riguardo all’istruzione fornita in sé, ma considerando la misura in cui questa formazione soddisfa le necessità di competenze e fabbisogni professionali richieste dal mercato del lavoro.

All’interno del pilastro relativo alla educazione e alla transizione scuola-lavoro, l’apprendistato ha un ruolo fondamentale, rappresentando uno strumento culturale e formativo basato sull’apprendimento in ambito lavorativo ed essendo consacrato dalla letteratura come uno degli strumenti più efficaci di transizione scuola-lavoro ⁽³⁵⁾. Tuttavia non tutti gli apprendistati sono uguali in relazione all’investimento formativo implicato, ingrediente fondamentale perché si possa parlare di appren-

⁽³⁴⁾ K. SCHWAB, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, Geneva, 2011. Presentano una croce i Paesi che si classificano tra i primi 30 su 140 Paesi con riferimento all’indice *Quality of education*.

⁽³⁵⁾ Si veda la rassegna delle modalità di transizione scuola-lavoro e, segnatamente, la superiorità del modello di apprendistato duale in G. QUINTINI, T. MANFREDI, *Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2009, n. 90, e in G. QUINTINI, J. P. MARTIN, S. MARTIN, *The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries*, IZA Discussion Paper, 2007, n. 2582. Nella letteratura italiana cfr. G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

distato genuino ⁽³⁶⁾, e non tutti hanno la stessa capacità in termini di occupabilità giovanile, considerando che, se manca l'investimento in formazione autentica da parte dell'azienda, ciò che resta è l'utilizzo di forza lavoro a basso costo. Per questo motivo la tabella distingue tra vari tipi di apprendistato secondo il criterio della presenza (effettiva e non teoricamente prevista per legge) di formazione. Al di là dei precetti di legge esistenti con riguardo all'obbligatorietà della componente formativa dell'apprendistato, infatti, la realtà dell'apprendistato è spesso molto distante dall'"idealtipo", concretizzandosi nell'utilizzo di forza lavoro flessibile e a minor costo. L'apprendistato tedesco e austriaco prevede, al contrario, una formazione formale di tipo professionale part-time, incardinata nel sistema educativo e formativo, là dove in Italia e Regno Unito non solo l'apprendistato è prevalentemente un contratto di lavoro "flessibile" o "incentivato", ma è anche privo di reali contenuti formativi se è vero che la quota di apprendisti che ricevono formazione è inferiore al 40% ⁽³⁷⁾.

Nello stesso senso si spiega la scelta del terzo indicatore inserito in tabella relativamente all'apprendistato, segnatamente il livello di retribuzione ottenuto dall'apprendista in rapporto alla retribuzione di una maestranza specializzata. È infatti anche con il livello di corresponsione economica accordata all'apprendista che si quantifica il valore dello scambio in termini di formazione, da cui ne deriva l'osservazione che più è robusto ed effettivo l'investimento in formazione coinvolto nel contratto di apprendistato, minore sarà la retribuzione in denaro prevista dalla contrattazione collettiva; al contrario, gli apprendisti sono pagati quasi quanto una figura qualificata quando la formazione è trascurata. Non a caso, come mostra chiaramente la tabella che segue, gli apprendisti tedeschi e austriaci percepiscono una retribuzione minore e imparano di più. L'approccio dell'apprendistato duale, infatti, si distingue a partire dal nome stesso del compenso, che è definito come rimborso (*vergütung*) e non come stipendio, termine invece regolarmente utilizzato nel Regno Unito e in Italia. In Austria e Germania gli apprendisti ricevono meno della metà della retribuzione di un occupato esper-

⁽³⁶⁾ Seguendo Ryan (in *Apprendistato: tra teoria e pratica, scuola e luogo di lavoro*, cit.), l'apprendistato "ideale" non è solo una forma di apprendimento sul lavoro, ma deve presentare, accanto all'esperienza lavorativa, una formazione professionale part-time, che deve risultare in una qualifica professionale riconosciuta.

⁽³⁷⁾ P. RYAN, K. WAGNER, S. TEUBER, U. BACKES-GELLNER, *Trainee Pay in Britain, Germany and Switzerland: Markets and Institutions*, SKOPE Research Paper, 2010, n. 96. Si veda anche M. TIRABOSCHI, *Ragioni e impianto di una riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

to, e così accade in Olanda e in Francia, mentre in Italia tale livello arriva all'80%.

Tabella 2 – Remunerazione degli apprendisti come percentuale delle maestranze qualificate

		Industria	Servizi	Altri settori	
Regno Unito	2005	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)	
Germania	2007	29%	34%	27%	
Svizzera	2004	14%	17,5%	18%	
Irlanda	2009	30% (I anno), 45% (II anno), 65% (III anno), 80% (IV anno)			
Francia (% salario minimo)	2010	25% (sotto 19 anni), 42% (20-23 anni), 78% (sopra 24 anni)			
Italia	2010	72% (2 livelli inferiori)	da 70% a 80% (2 livelli inferiori)	Artigianato: da 55% a 90%	Edilizia: da 60% a 85% (in 3 anni, + 10% all'anno)

Fonte: *Adapt*, *Giovani e lavoro: ripartiamo dall'apprendistato*, in www.fareapprendistato.it, 10 maggio 2011

Oltre all'utilizzo corretto degli strumenti contrattuali (e non), un sistema di transizione scuola-lavoro efficiente deve poter contare su un sistema di placement che sappia connettere sinergicamente il mondo del "sapere" e del "saper fare" – ovvero scuola e impresa – attraverso un raccordo collaborativo costante e sistematico basato sullo scambio continuo di informazioni e sulla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, così come, in ottica progettuale, sondare i fabbisogni di formazione e di competenze richiesti dal mercato e divulgarli nelle sedi formative ⁽³⁸⁾.

⁽³⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *La revisione dei regimi di autorizzazione e il rilancio del placement universitario*, in M. TIRABOSCHI, G. PROIA (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di*

Nei Paesi dove il sistema di placement scolastico e universitario è ben radicato, la relazione tra istituzioni formative e aziende è, nel reciproco interesse, collaborativa, i *curricula* degli studenti così come le offerte di lavoro delle aziende sono liberamente accessibili sui siti delle università e presso gli uffici placement e le istituzioni scolastiche sono partecipi e consce delle *skills* richieste dal mercato.

Questa sinergia si traduce, in Paesi come il Regno Unito e gli Stati Uniti, in un più facile ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e in un tasso di disoccupazione giovanile inferiore. Uffici placement inefficienti e servizi per l'impiego – pubblici e privati – inadeguati rendono più difficile la ricerca di lavoro per i giovani. Tanto è vero che, come mostrato in tabella 1, nei Paesi dove i servizi per l'impiego funzionano bene i giovani vi fanno maggiore affidamento nella ricerca di una occupazione, rendendo maggiormente efficiente la ricerca stessa e incrementando le probabilità di trovare una occupazione. I dati Eurostat mostrano al contrario come i Paesi caratterizzati da maggiore disoccupazione siano anche quelli dove i giovani si affidano meno ai servizi e alle agenzie per l'impiego, arrangiandosi nella ricerca di una occupazione tramite canali informali (amici e network relazionali) e disponendo inevitabilmente di minore informazione, aggiungendo alle tradizionali difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro l'ulteriore barriera costituita dalla asimmetria informativa.

Questo primo pilastro, oltre a costituire una contro-proposta rispetto alla individuazione della riforma del lavoro quale soluzione unica della disoccupazione giovanile, costituisce anche un modo per prevenire tale problema, ponendo le basi per la acquisizione di competenze spendibili sul mercato, avvicinando i giovani al mercato del lavoro attraverso l'apprendistato e gli altri strumenti e collegando tra loro le istituzioni interessate.

Alla convinzione che riformare il diritto del lavoro non sia la via principe per ridurre la disoccupazione giovanile si aggiunge la consapevolezza che agire con le politiche e le regolamentazioni significa intervenire quando il problema si è già presentato e che attraverso esse non è dunque possibile risolvere le difficoltà dei giovani nel mercato del lavoro alla radice.

Il secondo pilastro in grado di offrire un contributo costruttivo al problema è costituito dalla qualità del sistema di relazioni industriali pre-

lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato lavoro), Giuffrè, Milano, 2011; S. SPATTINI, *Riforma dell'apprendistato e nuovo placement*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*

sente in un dato Paese. Come indicato nella tabella, due fattori all'interno delle relazioni industriali potrebbero in particolare agire da incentivo alla occupabilità giovanile e contribuire alla creazione di un mercato del lavoro più inclusivo.

Nei Paesi dove le relazioni industriali sono maggiormente cooperative, dove la contrattazione collettiva è decentrata, dove la determinazione della retribuzione avviene in maniera flessibile si può sviluppare un ambiente produttivo maggiormente efficiente e si possono aprire spazi per l'occupazione dei giovani. Al contrario laddove le parti sociali non operino in maniera cooperativa e dove il sistema contrattuale sia altamente centralizzato, la voce degli *insiders*, degli adulti con lavoro stabile e, in generale, di quelli che sono già dentro il mercato del lavoro prevale su quella degli *outsiders* e di chi, fuori dal mercato del lavoro, sia disoccupato o inattivo.

Tra gli indicatori di relazioni industriali è importante considerare una misura del grado di cooperazione delle stesse, così come quella riguardante il grado di flessibilità nella determinazione del salario. Entrambi gli indicatori sono tratti dal *Competitiveness Report* ⁽³⁹⁾ allo scopo, ancora una volta, di guardare al reale funzionamento delle relazioni industriali piuttosto che alla situazione teorica prevista da leggi e contratti. La classificazione del World Economic Forum, assieme alla osservazione dei tassi di disoccupazione giovanile, sembra non contraddire l'intuizione che la esistenza di relazioni industriali cooperative e meccanismi di determinazione del salario flessibili possano concorrere a costruire un ambiente produttivo più inclusivo.

Il dibattito europeo tuttavia si sta allontanando dalla concertazione, dirigendosi verso la quasi unanime individuazione della legislazione in materia di protezione della occupazione come principale ragione della alta disoccupazione giovanile ⁽⁴⁰⁾. Come precedentemente osservato, la letteratura economica del lavoro non si è pronunciata in maniera altrettanto unanime circa gli effetti dei sistemi a protezione dell'impiego sulla disoccupazione, producendo al contrario unanime consenso solo sul

⁽³⁹⁾ K. SCHWAB, *op. cit.* Presentano una croce i paesi che si classificano tra i primi 30 su 140 Paesi con riferimento agli indici *Cooperation in labor-employer relations* e *Flexibility of wage determination*.

⁽⁴⁰⁾ M. TIRABOSCHI, *I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà, anche se non piace a nessuno)*, e P. TOMASSETTI, *Riforma del lavoro: una sconfitta della concertazione o delle relazioni industriali?*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, 2012, in www.bollettinoadapt.it.

fatto che questi effetti sono ambigui. La tabella 1 mostra, a questo proposito, che la maggiore flessibilità in uscita percepita da parte degli operatori del mercato del lavoro non si combina con l'osservazione di più bassi tassi di disoccupazione giovanile dal momento che, come noto, Austria, Olanda e Germania non hanno la facilità di interruzione dei rapporti di lavoro esistente invece nei Paesi della *flexicurity* e in quelli più vicini ad una economia di mercato libero, pur avendo tassi di disoccupazione giovanile più bassi.

5. Prospettive per una ricerca interdisciplinare.

Tutti i principali studi economici in materia sono concordi nel ritenere che un ruolo centrale nelle politiche di sostegno alla occupazione giovanile sia rappresentato dalla domanda aggregata ⁽⁴¹⁾. Centrali rimangono pertanto, nel contrasto alla disoccupazione e alla disoccupazione dei giovani in particolare, le politiche macro-economiche (fiscali e monetarie) e settoriali ⁽⁴²⁾. Un ruolo determinante assume oggi, e ancor di più in prospettiva, il fattore demografico, vuoi per la tenuta dei sistemi pensionistici e di welfare, vuoi per la incidenza sulle dinamiche del mercato del lavoro e sui modelli di organizzazione di impresa.

Con il presente contributo si è voluto evidenziare, per contro, il ruolo marginale delle riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro, là dove più importanti appaiono, almeno per l'occupazione giovanile, fattori istituzionali quali la qualità del sistema educativo, il ricorso all'apprendistato "scolastico", l'efficienza e la qualità del sistema di relazioni industriali e, più in generale, delle istituzioni del mercato del lavoro. Si apre pertanto lo spazio per un nuovo filone di ricerca, un *cross-sectoral approach*, che verifichi l'ipotesi discussa nel paragrafo che precede e si concentri in chiave interdisciplinare su quelle che abbiamo chiamato le determinanti della occupazione giovanile e delle relative problematiche che, per chi è consapevole della complessità della materia, non possono certo essere affrontate e risolte con la sola penna del legislatore.

La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro? – Riassunto. *Il dibattito in corso nei Paesi dell'Europa continentale sulla necessità di riformare il diritto del lavoro per ridurre*

⁽⁴¹⁾ F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *op. cit.*

⁽⁴²⁾ ILO, *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, cit.

il dualismo fra insiders e outsiders e ridare prospettive occupazionali ai giovani pare, nella migliore delle ipotesi, condizionato dalla crisi e, nella peggiore, un pretesto. L'eccessiva enfasi sul potere della legge di sconfiggere una disoccupazione giovanile elevata impedisce di cogliere i veri problemi del mercato del lavoro e, con essi, le altre concrete possibilità di azione. I giovani ai tempi della crisi necessitano certo di interventi, ma non nell'unica direzione della flessibilizzazione e della deregolazione. L'A. mette in discussione il "potere taumaturgico" erroneamente attribuito alla legge, costruendo un approccio d'insieme al problema dei giovani, a partire dal sistema di istruzione e transizione dalla scuola al lavoro e dalle relazioni industriali. Come dimostra il confronto comparato, per affrontare concretamente il problema dei giovani nel mercato del lavoro non basta rifondare il diritto del lavoro. L'esistenza di un sistema educativo di qualità, l'implementazione dell'apprendistato, servizi per l'impiego e placement universitario/scolastico efficienti, un sistema di relazioni industriali cooperativo e l'esistenza di meccanismi di fissazione del salario flessibili sono le carte vincenti da giocare per i giovani, non solo in tempo di crisi.

Youth Unemployment in Recessionary Times: a Caveat to (Continental) Europe to Reconstruct its Labour Law (Article in Italian) – Summary. *The current debate taking place in continental Europe on the need to reform labour law to reduce the duality between labour market insiders and outsiders, thus giving new employment opportunities to young people seems to be, at its best, a consequence of the crisis, or at its worst, an excuse. The considerable emphasis placed on the power of legislation to reduce youth unemployment prevents real labour market problems from being clearly identified, thus reducing the scope to adopt more effective measures. Action is certainly required to help young people during the current crisis, yet interventions should not be exclusively directed towards increased flexibility and deregulation. This paper questions the "thaumaturgic power" wrongly attributed to legislative interventions and put forward a more holistic approach to solve the problem of youth employment, by focusing on the education systems, school-to-work transition and industrial relations. As a comparative analysis demonstrates, in order to effectively tackle the issue of youth employment, it is not enough to reform labour law. High quality education systems, apprenticeship schemes, efficient placement and employment services, cooperative industrial relations and flexible wage determination mechanisms are the key to success when it comes to youth employment, not only in times of recession.*