ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Le politiche per i giovani

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Rizza, R. (2023). Le politiche per i giovani. IL MULINO, 4, 59-67 [10.1402/108732].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/962677 since: 2024-02-27

Published:

DOI: http://doi.org/10.1402/108732

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

11 November 2026

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Roberto Rizza (2023), Le politiche per i giovani, Il Mulino, (4): 59-67

The final published version is available online at:

https://doi.org/10.1402/108732

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

Le politiche giovanili

Roberto Rizza

La deistituzionalizzazione dei corsi di vita, che ha avuto un impatto molto forte sulla condizione giovanile, ha introdotto elementi di discontinuità rispetto ad un passato anche recente. Al giorno d'oggi non è improbabile che studio e attività lavorativa si intreccino, che la nascita di un figlio preceda il matrimonio, oppure che l'uscita da casa sia interrotta da un nuovo rientro nella famiglia di origine. Si estende l'intervallo tra la fine degli studi e la formazione di una famiglia, l'inserimento stabile nel mondo del lavoro si fa più incerto e intervallato da microesperienze spesso incoerenti rispetto al percorso seguito durante i cicli dell'istruzione. Ne deriva anche una maggiore ambiguità rispetto al concetto stesso di giovinezza e al timing del passaggio definitivo all'età adulta. Emergono definizioni nuove per descrivere l'età giovanile: "postponed generation" - generazione del rinvio – così come è utilizzata la metafora dello "yo-yo" per alludere agli alti e bassi delle transizioni giovanili fragili e reversibili. Anche in riferimento agli schemi di classificazione, si estende e si differenzia l'età giovanile, distinguendo fra giovani (15-24 anni) e giovani adulti (25-34 anni).

Nonostante queste tendenze generali, le condizioni di vita dei giovani, le risorse e le opportunità a loro disposizione, sono modellate dagli interventi che le autorità pubbliche attivano. Tali interventi sono plasmati dai modelli di welfare storicamente sedimentati e specifici di ogni Paese, determinando la quantità e qualità delle risorse a disposizione, gli ambiti in cui gli interventi sono implementati, le caratteristiche dei giovani ai quali sono orientati. Il riferimento comunemente utilizzato per questo tipo di azioni è "politiche giovanili". Una definizione di politiche giovanili può essere tratta da uno studio della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa: "le politiche giovanili sono un insieme di strategie attuate dalle autorità pubbliche al fine di offrire ai giovani opportunità ed esperienze che ne favoriscano una positiva integrazione nella società e permettano loro di essere membri attivi e responsabili della società, nonché protagonisti del cambiamento". Come pare evidente, si tratta di una definizione generica, che testimonia quanto anche fra chi di politiche giovanili scrive e si occupa, non sia ben chiarito quali ne siano i contorni, le materie sulle quali esse intervengono, i soggetti cui sono rivolte.

Per questa ragione riteniamo che debba essere fatta una scelta che delimiti lo spazio di osservazione, puntando su interventi che si incardinino su alcune delle parole chiave presenti nella definizione più sopra riportata, quali "opportunità", "positiva integrazione", "membri attivi", "cambiamento". La prospettiva decisamente più interessante che illumina i momenti cruciali della vita quando si è giovani, è quella che si focalizza sulle politiche che intervengono sulle transizioni dei giovani nei delicati passaggi verso l'adultità. E le principali misure sono quelle orientate ad offrire supporti all'indipendenza economica attraverso il lavoro; le politiche che intervengono sull'indipendenza abitativa; oppure ancora gli strumenti che potrebbero favorire la scelta di diventare genitore in un

periodo storico, come quello contemporaneo, caratterizzato dalla metafora delle culle vuote. Si tratta di interventi non neutri rispetto alla classe sociale di appartenenza, al retroterra familiare dei giovani, alle differenze di genere, alla difformità territoriali. Questa prospettiva di analisi è frutto di una scelta personale di chi scrive, ma si radica in un ampio filone di ricerca sulle politiche giovanili, cresciuto soprattutto per effetto delle ricerche sul corso di vita e la stratificazione sociale.

Partendo dalle transizioni verso il lavoro, il nostro Paese è caratterizzato da un "regime sub-protettivo" che presenta fortissimi elementi di dualizzazione e che scarica il costo della flessibilità sulle coorti più giovani che si affacciano sul mercato del lavoro. E' molto diffuso, nella prima fase della carriera lavorativa, ottenere un contratto temporaneo insicuro e poco tutelato, mentre sono elevati i rischi, soprattutto per le giovani ragazze e per i giovani con bassi livelli di istruzione, che i rapporti di lavoro temporanei e la conseguente instabilità, si prolunghino ben oltre i primi anni della vita lavorativa, configurando il fenomeno delle carriere precarie allungate. Un fenomeno che non può essere letto in modo disgiunto dal tema ampio del mancato adattamento istituzionale di un sistema di welfare ancora profondamente ancorato a forme di intervento risarcitorie ad esclusivo vantaggio di specifiche coorti di adulti, indeboliti peraltro dalle ricorrenti crisi economiche e dalla frammentazione del tessuto industriale in cui erano tradizionalmente inseriti. Nel corso degli ultimi decenni si è inoltre approfondito il fenomeno dei cosiddetti NEET, cioè i giovani senza lavoro e non inseriti nel circuito dell'istruzione e della formazione professionale. La vulnerabilità dei giovani è anche influenzata dalle caratteristiche della domanda di lavoro in Italia che si configura nei termini della cosiddetta "polarizzazione asimmetrica". I dati infatti mostrano che il numero di colletti bianchi mediamente qualificati e operai qualificati è progressivamente diminuito. Parallelamente, se cresce la richiesta di posizioni dirigenziali, di professionisti e di tecnici, aumenta anche la domanda di personale con qualifiche di livello elementare. Un andamento che penalizza l'occupazione giovanile e che mostra come la domanda di lavoro in Italia sia significativamente influenzata da settori ad alta intensità di manodopera che richiedono professioni di basso profilo. Diverse misure sono state adottate dalle autorità pubbliche per contrastare questa tendenza e favorire un miglioramento del livello qualitativo dell'occupazione giovanile: incentivi fiscali per i datori di lavoro che assumono giovani; formazione sul lavoro e misure per facilitare l'inserimento attraverso sistemi di certificazione delle competenze; esperienze di alternanza scuola-lavoro; apprendistato e promozione del lavoro autonomo. Il programma più rilevante a questo proposito è caratterizzato da un pacchetto di interventi concepiti e finanziati dall'Unione Europea nell'ambito delle politiche giovanili, che ha assunto il nome di Youth Guarantee. Le misure specifiche previste dal Programma si incentrano sull'orientamento, la formazione e qualificazione professionale, i servizi di ricerca del lavoro, l'apprendistato, i tirocini, il sostegno all'autoimpiego e alla mobilità professionale sul territorio nazionale. L'obiettivo è consentire ai giovani sotto i 30 anni che non studiano

e non lavorano, l'accesso ad un'opportunità occupazionale, educativa o di formazione professionale valida. Non si tratta dunque della garanzia di un lavoro, ma di un servizio, in una fase di transizione molto significativa del ciclo di vita di un giovane. Il programma nazionale è stato decentrato ed implementato dalle Regioni, che hanno elaborato programmi disparati, in un quadro però poco uniforme. Le politiche di inserimento lavorativo hanno oscillato fra interventi che hanno creato "quasi-mercati" in virtù del ruolo paritario assegnato al soggetto pubblico e ai fornitori di servizi privati, mentre altri modelli regionali hanno attribuito un ruolo cruciale al soggetto pubblico in quanto fornitore primario di servizi. Paradigmatici, sotto questo profilo, i casi di Lombardia ed Emilia Romagna. La prima caratterizzata da un'impostazione centrata sul principio della scelta individuale e dell'adozione di una logica di mercato concorrenziale nella fornitura di servizi pubblici, mentre la seconda ha sviluppato una rete di servizi gestiti ed erogati in primis dall'attore pubblico come risposta al timore di fallimenti del mercato nell'erogazione di politiche sociali. Altri contesti non hanno brillato per capacità di iniziativa e l'assenza di politiche attive del lavoro ha impedito l'assunzione di un quadro organico di interventi. Se è arduo affermare che siano stati raggiunti risultati concreti, soprattutto nei termini della qualità dell'inserimento lavorativo e della riduzione del numero di NEET, non c'è dubbio che Garanzia Giovani abbia offerto la possibilità ai servizi per il lavoro di irrobustire la gamma degli interventi, costituendo un'importante occasione di riorganizzazione e professionalizzazione degli operatori, pubblici e privati.

Del resto, molto più di questo era difficile pretendere, considerando la già ricordata debolezza della domanda di lavoro nel nostro Paese e la lacunosa organizzazione delle politiche che intervengono nella transizione dalla scuola al lavoro. Il modello italiano di istruzione e formazione ha infatti un duplice effetto sulla transizione dalla scuola al lavoro. In primo luogo, è riuscito virtuosamente ad aumentare il livello medio di istruzione dei giovani in un quadro però di estrema debolezza della domanda di lavoro qualificato che appare ancora al momento non in grado, nonostante i tentativi fatti, di assorbire il numero crescente di giovani istruiti. In secondo luogo, il rapporto tra formazione professionale e mondo produttivo è ancora debole in Italia, e i giovani che escono dal sistema educativo non appaiono ancora in possesso delle conoscenze professionali che potrebbero facilitare il loro rapido ingresso nel mondo del lavoro. Questo scollamento tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro, si riflette negli alti livelli di disoccupazione giovanile e in carriere lavorative precarie prolungate nel tempo. Tali criticità, come confermato anche dalla riforma del 2015 (il cosiddetto Jobs Act), dovrebbero essere affrontate dalle politiche attive del lavoro che si sono poste l'obiettivo prioritario di ridurre la durata media della disoccupazione e migliorare la capacità di intermediazione tra domanda e offerta. In questo contesto, all'Anpal (Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro) è stato affidato il ruolo di coordinamento in collaborazione con il Ministero, le Regioni, l'Inps e l'Inapp (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche). Il policy design si compone anche del

sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro, un portale unico per la registrazione alla rete nazionale dei servizi. Al momento, anche in seguito alla bocciatura da parte degli elettori del referendum Costituzionale del 2016, questa strada si è interrotta e il principale intervento in atto è il programma Gol (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), un'azione prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Missione 5, Componente 1) per riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro. Attualmente dispone di risorse pari a 4,4 miliardi di euro e le previsioni sono di un coinvolgimento, entro il 2025, di tre milioni di beneficiari. Visto il fallimento del piano di riaccentramento delle politiche attive previsto dal Jobs Act, Gol è attuato dalle Regioni e dalle Province autonome sulla base dei Piani regionali approvati da Anpal. La sua attuazione è connessa al Piano di potenziamento dei centri per l'impiego, un obiettivo che pare un prerequisito imprescindibile per qualsiasi azione di potenziamento dell'occupabilità dei giovani a fronte dell'attuale ridotta spesa in politiche attive e dell'esiguo volume di personale dedicato a questo genere di servizi se confrontati con la media europea. Nel frattempo, le politiche del lavoro continuano a costare tantissimo in termini di bonus fiscali e contributivi rivolti alle aziende, senza aver saputo incidere nella creazione di un sistema evoluto di garanzie nell'aiuto alla ricerca del lavoro.

Per quanto concerne un altro momento importante durante il corso di vita dei giovani, la transizione verso la genitorialità, molti studi evidenziano come in Italia le politiche di conciliazione lavoro-vita siano molto deboli, riflettendo le persistenti discriminazioni di genere che considerano il lavoro di cura rivolto ai figli piccoli come una prerogativa "naturale" femminile. La principale conseguenza è l'abbandono, da parte delle giovani mamme, del lavoro remunerato, a causa del sovraccarico dei compiti di cura a fronte della carenza di servizi, con tassi di inattività che crescono al crescere del numero dei figli. Una situazione invertita rispetto a quella maschile che presenta un'intensificazione dell'impegno lavorativo, soprattutto in termini di ore, quando nascono i figli. Avere bambini minori di tre anni ha un impatto molto forte sull'inattività femminile, a sottolineare le difficoltà di conciliazione tra impegni familiari e lavorativi. La vulnerabilità all'inattività si annulla invece in presenza di figli più grandi, quando cioè i servizi di sostegno alla cura dei minori sono maggiormente presenti. Come noto, infatti, in Italia si passa da una copertura in termini di servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni estremamente bassa soprattutto in alcune aree del territorio (in alcune regioni del Mezzogiorno la copertura è inferiore al 15%, mentre nell' area centro-settentrionale si arriva generalmente al 40%), ad una copertura superiore al 90% nella fascia di età 3-6 anni. In riferimento al ricorso ai servizi rivolti ai bambini con un'età inferiore ai 3 anni, molte ricerche evidenziano, come la ragione decisiva del loro utilizzo da parte delle famiglie, sia da attribuire all'attaccamento al lavoro delle giovani madri, anche a prescindere dal livello di qualificazione. Il vincolo economico pesa soprattutto sulle famiglie monoreddito, che possono incontrare notevoli difficoltà nell'iscrivere i figli ai nidi a causa dell'onerosità delle rette e della precedenza data alle famiglie in cui entrambi

i genitori lavorano. I dati campionari evidenziano che è soprattutto la condizione lavorativa della madre ad avere un ruolo determinante nell'accesso ai nidi: come evidenziato dall'Istat, il 32,4% delle famiglie in cui la madre lavora usufruiscono del nido, contro il 15,1% delle famiglie in cui solo il padre lavora. Tale divario invece si annulla se si considera come discriminante la condizione lavorativa del padre. Se ne deduce che la condizione lavorativa della giovane madre sia una variabile essenziale nella fruizione dei servizi per l'infanzia. Con un ulteriore vantaggio, perché proprio i bambini socio-economicamente più svantaggiati in quanto inseriti in giovani famiglie monoreddito che non utilizzano i servizi di asilo nido, presentano in genere un grado inferiore di preparazione alla scuola dell'obbligo a causa del background famigliare e della scarsa qualità del tempo speso in famiglia. Ed è su di loro, pertanto, che si concentrerebbero i benefici del potenziamento dell'offerta di questi servizi.

La correlazione tra lavoro delle giovani madri, fruizione dei servizi per l'infanzia e vantaggi di apprendimento dei bambini, ci porta a concludere quanto anche le politiche attive del lavoro, quelle cioè orientate all'aumento della qualificazione e della qualità del lavoro e alla stabilizzazione della presenza femminile nel lavoro remunerato, potrebbero giocare un ruolo fondamentale. Gli effetti positivi sono notevolmente superiori a quelli legati ai congedi di maternità che, al contrario, spesso incentivano l'abbandono del lavoro, con conseguenze negative sull'indipendenza delle giovani donne dal partner.

L'ultima delle fondamentali transizioni alla vita adulta, ossia quella riguardante l'indipendenza abitativa dalla famiglia di origine, risente delle generali condizioni economiche dei giovani. L'incertezza delle carriere lavorative e il prolungato fenomeno delle carriere precarie oltre i 30 anni di età, si traducono in una maggiore difficoltà rispetto al resto della popolazione a sostenere le spese di affitto, a fronte di politiche abitative estremamente carenti. In Italia, infatti, è limitatissima l'offerta di alloggi a canone adeguato, a causa della tendenza delle politiche abitative a dilatare la quota di proprietari, incentivati in tutte le forme a comprare la casa, anche nel caso di persone appartenenti a fasce di reddito basso. Una tendenza che per i più giovani significa blocco della mobilità territoriale e della ricerca di migliori condizioni di lavoro, nonché indebitamento precoce, che alla prima crisi può trasformarsi in un insopportabile fardello.

Dal momento che l'acquisto della casa non è certo cosa semplice, ad una quota piuttosto elevata di giovani adulti italiani non resta che risiedere nella dimora dei genitori. Tanto il comparto dell'edilizia residenziale pubblica quanto quello dell'affitto privato risultano infatti ridotti, a differenza di quanto accade a livello europeo, dove il mercato dell'affitto e della proprietà sono più facilmente accessibili. Non resta dunque che l'opzione dell'acquisto della casa che tuttavia dipende dal livello di reddito e dalla condizione occupazionale. La componente di giovani non proprietaria dell'abitazione sale infatti del 49% nel caso di nuclei monogenitoriali a fronte dell'82% di famiglie proprietarie di abitazioni sull'intera popolazione. L'analisi svolta dalla Banca d'Italia evidenzia inoltre

che circa il 25% dei giovani tra i 18 e i 34 anni ha maturato dei ritardi nel pagamento del canone di affitto, a fronte di un dato medio del 16,8%.

In conclusione, è possibile affermare che la storica vulnerabilità dei giovani italiani nella transizione alla vita adulta sia confermata. In particolare, il principale strumento di integrazione sociale e partecipazione alla cittadinanza attiva - il lavoro - è un bene particolarmente scarso per la popolazione giovanile, sia a livello quantitativo che qualitativo. Una fragilità che ostacola la libera scelta di mettere al mondo figli o di autonomizzarsi dalla casa dei genitori, tasselli essenziali dell'entrata definitiva nell'età adulta. E' chiaro che le condizioni economiche, sociali e culturali, non particolarmente favorevoli, giocano un ruolo essenziale, ma queste sono modellate dalle politiche attivate, che hanno un peso importante nel dare forma alle opportunità e alla struttura delle diseguaglianze.

Il Pnrr rappresenta senza dubbio, da questo punto di vista, un'occasione storica. Molti sono i fronti di intervento individuati. All'interno della Missione 4, per esempio, sono previste le azioni per fronteggiare il gap nelle competenze di base, contrastare l'alto tasso di abbandono scolastico e lo skill mismatch. Uno spazio importante è dedicato all'orientamento per facilitare il passaggio dalla scuola superiore all'università, ma sono previste anche risorse per potenziare gli istituti tecnici e il sistema della formazione professionale come alternativa all'università. La Missione 5, dedicata alle azioni di "coesione e inclusione", ha fra le sue priorità la parità di genere e il superamento dei divari territoriali, elementi che come abbiamo visto rappresentano un vero e proprio tallone d'Achille per l'Italia, molto in ritardo rispetto agli altri paesi europei soprattutto sulla parità di genere. In buona parte le risorse saranno convogliate verso le politiche attive per il lavoro: formazione, alternanza scuola-lavoro, potenziamento dei servizi per l'impiego. La Missione 1, quella dedicata a "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", potrebbe avere ricadute dirette sui giovani creando opportunità di lavoro in settori tecnologicamente avanzati, così come la Missione 2, dedicata alla transizione ecologica, potrebbe costituire un tassello importante di crescita dell'occupazione giovanile nei settori toccati dal Green Deal europeo, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno e della mobilità sostenibile.

Le condizioni per intervenire dunque ci sono, si tratta ora di non fallire l'ennesima occasione.