

Giovani senza futuro?

Prospettive per l'occupazione dei giovani nella CE*

Michael Bolle - Christoph F. Büchtemann

Disoccupazione giovanile e tendenze di sviluppo economico nella CEE

La situazione occupazionale dei giovani in tutti gli Stati membri della Comunità nel corso degli anni passati, caratterizzati dalla persistente crisi dell'occupazione, è consistentemente peggiorata, in misura non proporzionale.

Nella CE, alla fine del 1983, erano iscritti agli Uffici di collocamento quali 5 milioni di giovani, corrispondenti a circa 1/8 di quelli della fascia d'età tra i 15 ed i 25 anni. Sempre nella CE, il tasso dei giovani rapportato al totale dei disoccupati è del 40%, e supera nettamente il loro tasso rapportato alla popolazione attiva. Conseguentemente, con tassi di disoccupazione che variano dal 14% (nella RF di Germania) a molto più del 30% (in Italia), i giovani risultano colpiti in percentuale molto più alta della media della disoccupazione totale.

Tuttavia, sebbene i giovani siano colpiti più duramente di altri dalla disoccupazione, quest'ultima non è soltanto un problema da collegare a loro, quanto soprattutto alla generale crisi dell'occupazione — nella maggior parte dei paesi industriali occidentali —, che persiste da dieci anni e che è sensibilmente peggiorata dall'inizio degli anni 80.

* *Lo studio è tratto (g.c.) da «Cedefop». Formazione Professionale, n. 16 (1984), p. 2.*

Neppure nei prossimi anni ci si può aspettare un deciso miglioramento della situazione del mercato del lavoro.

Le previsioni di cui disponiamo (i dati qui sotto offerti sono tratti dall'articolo sulle previsioni del « Modello COMET », pubblicato nel n. 9 della rivista « Economia europea », giugno 1981) sulle prospettive di crescita economica e di occupazione nella CE, rendono chiaro che le aspettative per un veloce e durevole calo dei tassi di disoccupazione non sono rosee. L'andamento dei tassi di disoccupazione stessi viene condizionato da tre fattori: lo sviluppo del potenziale della popolazione attiva; lo sviluppo dei modelli di crescita economica e della produttività del lavoro; lo sviluppo riguardante l'orario di lavoro.

■ Il numero delle *persone attive*, nei paesi comunitari, è destinato ad aumentare ulteriormente. Previsioni realistiche indicano una percentuale annua di crescita, fino al termine degli anni 80, dello 0,7 per cento. I motivi di ciò risiedono soprattutto negli sviluppi demografici e nel comportamento nel mercato del lavoro dei diversi gruppi della manodopera.

■ In confronto allo sviluppo verificatosi all'inizio degli anni 80, le *prospettive di crescita* sembrano essere più favorevoli. Nel corso di questo decennio, per i paesi comunitari, si dovrebbe contare su un tasso annuo medio di crescita del prodotto nazionale lordo dell'ordine del 2,3-2,8 per cento. Si deve però tenere presente che, a causa dei sensibili cambiamenti delle strutture di produzione, questa crescita sarà accompagnata da un rapido aumento della produttività di ogni occupato. Di fronte a questo aumento della produttività dei lavoratori, previsto nell'ordine del 2,2-2,7 per cento all'anno, l'occupazione aumenterà solo dello 0,1 per cento all'anno. Come è evidente, nella stima delle ripercussioni occupazionali della crescita economica, non bisogna tenere presente solo l'entità della crescita stessa, ma anche il consolidamento dei modelli di crescita e di produttività degli occupati. Ciò diviene ancora più chiaro se s'indagano le ripercussioni di una crescita più consistente. Si dovrà tenere conto che un aumento dell'1 per cento del tasso di crescita comporterà un aumento del solo 0,3 per cento nel grado di occupazione: questi dati sono in accordo con i test empirici, elaborati in base ai modelli « Okun » (cfr. M. BOLLE e al., 1983, pubblicazione citata nella bibliografia che segue).

■ Infine una certa importanza ha il futuro sviluppo dell'*orario di lavoro*. Se si parte da una diminuzione annua media dell'orario di lavoro dello 0,7 per cento (ferme restando le condizioni sopra accennate), per lo sviluppo

del numero delle persone attive, della crescita economica e della produttività degli occupati, ne consegue, in tutto l'arco degli anni 80, un tasso di disoccupazione costantemente alto che, nel caso della Comunità, oscillerà tra il 9 ed il 12 per cento. (Naturalmente i tassi si differenziano a seconda del paese).

Per la manodopera in complesso, ciò significa un ulteriore aumento della concorrenza ad opportunità di occupazione più ridotte, un inasprimento dei processi di selezione sociale vigenti nel campo del mercato del lavoro ed un aumento della tendenza ad addossare i rischi occupazionali a gruppi di persone, che dispongono di scarse chances sociali per la difesa dei loro interessi sul mercato del lavoro.

Cause, aspetti e ripercussioni dei problemi di occupazione giovanile

I giovani, per una serie di fattori *strutturali*, risultano particolarmente colpiti da problemi d'occupazione:

■ Nel mercato del lavoro, per motivi di età e di situazione (passaggio dal sistema educativo alla vita attiva), i giovani occupano una posizione più o meno *marginale*. Ciò vale soprattutto per coloro che escono dalla scuola e coloro che iniziano una professione; ma anche per giovani già occupati i quali, a causa della minore permanenza nel mondo del lavoro e della minore esperienza professionale, sono caratterizzati da un più basso grado d'integrazione (rispetto ad altri gruppi) e di tutela giuridico-istituzionale nel sistema occupazionale, e conseguentemente sono maggiormente esposti ai rischi connessi alla perdita del posto di lavoro e dell'occupazione. Inoltre per i giovani, al contrario degli adulti, restano spesso aperte possibilità di sussistenza (ad es. nella casa dei genitori) al di fuori del mercato del lavoro o in ruoli alternativi ad esso (ad es. nel caso di prolungamento degli studi o di rientro nel sistema educativo). Queste possibilità fanno sembrare in più alta misura « accettabili », da un punto di vista sociale, i problemi d'occupazione dei giovani e rafforzano ancor più la loro emarginazione strutturale.

■ L'ampliamento delle garanzie giuridico-istituzionali e dei contratti di lavoro collettivi — riguardanti gli attuali rapporti di occupazione — per mezzo di normative sul personale e sulla tutela contro il licenziamento, migliorate nel corso degli anni 60 e 70, ha portato ad una crescita dei rischi occupazionali per coloro che sono già al di fuori del mondo del lavoro. Il calo della richiesta di manodopera ed i generali deficit di posti di lavoro si con-

figurano sempre più quali *diminuite opportunità d'ingresso* nel sistema occupazionale e più duri processi di selezione, nell'assunzione di neo-aspiranti ad un posto: questi aspetti colpiscono in particolar modo coloro che vogliono iniziare una professione, e quindi i giovani. Le crisi occupazionali, da lungo persistenti, comportano la durevole esclusione di un crescente numero di giovani dall'accesso ad un posto di lavoro.

■ Anche *all'interno* del sistema occupazione, in presenza di una più serrata concorrenza ad un posto di lavoro, le rafforzate strategie di « blocco sociale », messe in atto da coloro che hanno un posto stabile e dai rappresentanti dei loro interessi, portano ad un'aumentata polarizzazione delle opportunità di occupazione. Un crescente numero di persone, soprattutto di giovani occupati, resta durevolmente escluso da possibilità di far carriera in azienda, lasciando posizioni iniziali di lavoro abbastanza instabili — e spesso poco qualificate — per accedere a posizioni più sicure e qualificate, proprie del personale stabilizzato.

Dunque nell'attuale situazione, caratterizzata dall'ingresso di annate ad alta natalità nel mercato del lavoro ed in presenza di un contemporaneo e crescente deficit generale di posti di lavoro, le opportunità di entrata e di integrazione nel sistema occupazionale sono sensibilmente peggiorate per *tutti* i giovani. Ciò viene dimostrato anche dall'aumento della disoccupazione di giovani che, per estrazione sociale ed istruzione, dispongono di migliori chances iniziali per entrare nel mercato del lavoro. Tuttavia, i procedimenti sociali di selezione per l'accesso a posizioni di lavoro (stabili), resi più duri dalla persistente crisi del mercato del lavoro, hanno per conseguenza che, anche *tra* i giovani, i rischi connessi ad occupazione e disoccupazione risultino *distribuiti in modo molto disuguale*. Sproporzionatamente colpiti sono sempre i giovani di estrazione sociale più bassa, con diplomi scolastici di scarso livello, provenienti da famiglie di minoranze etniche, e inoltre le ragazze per le quali, a causa della persistente segmentazione del mercato del lavoro a seconda dei sessi, resta aperta solo una gamma estremamente ristretta di potenziali possibilità di formazione e di occupazione. Questi giovani cui si è accennato, in presenza di una più dura competizione per gli scarsi posti di formazione e di lavoro disponibili, molto più spesso « restano per strada » e vengono costretti ad una disoccupazione, palese o nascosta. Oltre a ciò la disoccupazione giovanile presenta anche una dimensione *regionale*. Danneggiati oltre misura risultano soprattutto i giovani residenti nelle aree di alta concentrazione colpite da crisi strutturali (come ad esempio i bacini europei di carbone ed acciaio), così come quelli resi-

denti in regioni periferiche della CE, rurali e a debole struttura economica, in cui spesso un'insufficiente offerta (quantitativa e qualitativa) di formazione e di posti di lavoro coincide con annate di giovani, in età lavorativa, a tasso di natalità fortemente superiore alla media, producendo una situazione occupazionale generale precaria.

■ Gli aumentati rischi occupazionali dei giovani si ripercuotono anche sugli *aspetti specifici della disoccupazione giovanile*. Infatti, di regola, i giovani corrono un rischio di restare disoccupati, molto più che non gli adulti; la minore durata media della fase di disoccupazione per i giovani è invece da riferire soprattutto alle più numerose possibilità di parcheggio in settori non produttivi e in misure educative di transizione, dopo l'inizio della fase di disoccupazione stessa. Anche per periodi abbastanza lunghi, solo una parte dei giovani, dopo una temporanea fase di disoccupazione (di transizione), riesce ad integrarsi *stabilmente* nel mondo del lavoro. Nel frattempo, per un numero crescente di giovani disoccupati, si possono rilevare fasi di attività *instabile per un arco di tempo abbastanza lungo*, con ripetute fasi di disoccupazione, ogni volta sempre più lunghe (cfr. DAVAINÉ 1982; BÜCHTEMANN 1983; STERN 1984). Contemporaneamente, nella maggior parte dei paesi comunitari, soprattutto nel caso dei giovani si verifica un rapido aumento dei rapporti di lavoro a tempo determinato e « precari ». Il parcheggio dei giovani in posizioni di lavoro instabili, con ripetute fasi di disoccupazione, a lunga scadenza comporta spesso riflessi destabilizzanti per il futuro « curriculum vitae » professionale degli interessati (cfr. SAGLIETTI 1983; BÜCHTEMANN 1984). Non raramente, nel corso di carriere professionali così instabili, si verifica una durevole permanenza in una prolungata disoccupazione. Nel complesso, nella maggior parte dei paesi comunitari, negli ultimi anni il numero dei giovani, ininterrottamente disoccupati da più di un anno, è preoccupantemente aumentato, molto più che per gli altri gruppi di disoccupati.

■ La disoccupazione è solo *uno* degli aspetti delle generalmente peggiorate opportunità d'occupazione dei giovani. Contemporaneamente, in una serie di paesi della CE, assieme alle crescenti ristrettezze quantitative, si delinea anche un peggioramento *qualitativo* delle offerte di posti di formazione. Così, nella RF di Germania, la struttura dell'offerta di posti d'apprendistato si è decisamente spostata in direzione delle professioni *manuali*; il che comporta, per un crescente numero di giovani, l'esposizione dopo l'apprendistato a più alti rischi di dequalificazione, declassamento ed occupazione (cfr. BRASCHE *e al.*, 1983). In Gran Bretagna, nel corso degli anni 70,

si è verificata una massiccia riduzione dei posti d'apprendistato, che negli ultimi anni sono sempre più stati sostituiti da corsi di formazione (di breve durata) per giovani, nell'ambito di programmi « compensativi » per il mercato del lavoro (HARTEN, 1983).

■ Infine, anche *all'interno del sistema occupazionale*, in una serie di paesi europei si possono osservare più o meno accentuati *processi di declassamento professionale*. Per la pressione di un persistente deficit di posti di lavoro, l'aumentato livello d'istruzione (e formazione professionale) delle ultime generazioni di giovani, in presenza di una struttura delle qualificazioni per i posti di lavoro insignificamente modificata, ha fatto sì che sempre più giovani, in possesso di diplomi scolastici abbastanza elevati, vengano collocati in posti di lavoro che finora erano occupati da giovani a basso livello d'istruzione. Questo processo di declassamento, tendenzialmente a catena, si estende dalle posizioni di lavoro più alte fino al settore delle attività generiche e semiqualficate del cosiddetto segmento « secondario » del mercato del lavoro. I « perdenti », in questa gara per evitare il declassamento, sono soprattutto i giovani provenienti dalla classe operaia e, tra di loro, in maggior misura le ragazze, che sempre più sono destinate a precarie attività saltuarie, se non addirittura alla disoccupazione. Una simile tendenza è presente nella RF di Germania, già al momento dell'ingresso in un rapporto d'apprendistato, nell'ambito del « sistema duale »: « Persone in possesso del diploma di « mittlere Reife » (10 anni di studio, *ndt*) sembrano indirizzarsi sempre più ad apprendistati per professioni, che prima erano scelte da persone che avevano assolto la sola scuola dell'obbligo (9 anni di studio, *ndt*); mentre persone in possesso della maturità o di un diploma d'accesso all'università scelgono sempre più spesso professioni soggette all'apprendistato, che prima erano destinate a chi aveva un diploma di « mittlere Reife » (HENNINGES, 1983).

Considerando il persistente deficit generale di posti di lavoro, negli anni prossimi la precaria situazione occupazionale dei giovani si inasprirà nella maggior parte dei paesi della CE. Nella pressione dell'offerta di manodopera sul mercato del lavoro — dovuta a motivi demografici — una flessione di un certo rilievo è prevedibile solo per la fine degli anni 80. Fino allora, una crescente parte di giovani di annate ad alto tasso di natalità sarà minacciata dalla prospettiva di una durevole disoccupazione, di carriere professionali instabili, di attività declassate o addirittura di esclusione dal mercato del lavoro. Nemmeno nel caso di una più favorevole situazione del mercato del lavoro negli anni 90, ci si può aspettare un miglioramento della

situazione occupazionale di *questo gruppo* di giovani. Recenti ricerche, valide per tempi lunghi (ad es. BECKER/HILL 1979; BALACZ 1982; LYNCH 1984), rivelano che le scarse possibilità d'integrazione professionale dei giovani si ripercuotono negativamente — spesso per molti anni — su condizioni e stabilità dell'occupazione e sul comportamento degli interessati nel mercato del lavoro. Senza tempestive ed efficienti contromisure politiche, l'emarginazione sociale di ampie parti di un'intera generazione di giovani minaccia di diventare realtà in tutta l'Europa.

.....

Dal momento che i particolari problemi occupazionali dei giovani costituiscono un effetto indotto della generale crisi di occupazione, una conseguente politica pubblica dell'occupazione, orientata sulle strutture (accompagnata da misure di redistribuzione del lavoro decise dalle parti contrattuali), rappresenta nello stesso tempo la premessa centrale per un'efficiente riduzione della *disoccupazione giovanile* nella CE. Oltre a ciò, i crescenti problemi di occupazione che colpiscono le giovani generazioni, che si affacciano *adesso* sul mercato del lavoro, esigono una serie di *misure immediate*, se si vuole evitare la durevole emarginazione sociale di un numero sempre crescente di giovani.

Le *misure ad hoc di politica educativa e di formazione professionale* praticate nella maggior parte degli Stati comunitari, le quali mirano soprattutto a temporanei risultati di interdizione dal mercato del lavoro (per mezzo del parcheggio « a rotazione » del maggior numero possibile di giovani in corsi di formazione e preparazione professionale, in tirocini di esperienze lavorative e in posizioni d'apprendistato per professioni senza prospettive d'occupazione), non affrontano gli specifici problemi dei giovani per l'inserimento nel mercato del lavoro. Nel migliore dei casi (a condizione che si accetti un sempre più forte sganciamento del sistema di formazione professionale da quello dell'occupazione), tali misure provocano solo una dilazione nel tempo degli acuti problemi d'occupazione dei giovani, addossando sempre più la disoccupazione ai giovani della fascia d'età tra i 18 ed i 25 anni, senza però migliorare le opportunità occupazionali dei giovani stessi, in una persistente fase di deficit di posti di lavoro dell'ordine di milioni. Le stesse considerazioni valgono anche per i *programmi di creazione di posti di lavoro* per giovani, messi in opera in modo relativamente modesto e senza consistenza dal punto di vista quantitativo, caratterizzati dappertutto dalla mancanza di componenti qualificanti e dalla loro durata temporale, prevalentemente molto ridotta (da 6 a 12 mesi, in alcuni paesi fino ad un

massimo di 2 anni), che non sono in grado di mediare alcuna prospettiva occupazionale e professionale duratura ai giovani. In genere, sono infine risultati inefficaci anche i *programmi di sussidi per spese salariali*, accordati alle imprese che assumono giovani (realizzati nei singoli paesi), che nel passato hanno portato allo sfruttamento della situazione e ad un ricambio della manodopera, piuttosto che alla creazione di ulteriori posti di lavoro per giovani (cfr. HARTEN 1983; CEDEFOP 1981).

L'efficacia di future misure per la riduzione della disoccupazione giovanile dipenderà perciò decisamente dal grado con cui esse sapranno ricollegarsi di volta in volta agli specifici problemi dell'occupazione giovanile, alla loro (diversa) portata, ai loro aspetti peculiari ed alle loro ripercussioni sugli interessati, integrandosi contemporaneamente in una strategia intersettoriale dell'occupazione, svolta in accordo tra lo Stato e le parti contrattuali. Le caratteristiche principali di un efficace programma immediato contro la disoccupazione giovanile devono essere:

- il metodico *accoppiamento di qualificazioni (attestate da un certificato) ed occupazione*;
- la creazione di *stabili* opportunità d'occupazione, che si colleghino a particolari capacità ed interessi dei giovani, aprendo contemporaneamente *durevoli* prospettive occupazionali e professionali;
- un elevato *orientamento verso gruppi d'utenza differenziati*, sia per mezzo dello sfruttamento e della promozione di nuove opportunità d'occupazione — *offerte dal mercato* — per i giovani (i cui problemi di lavoro risultano soprattutto dall'attuale deficit generale di posti), che anche grazie alla creazione di un « *secondo mercato del lavoro* », caratterizzato da più protetti e più durevoli rapporti di occupazione per determinati gruppi di giovani, la cui integrazione professionale non potrebbe essere garantita dal mercato del lavoro « primario »;
- il *controllo decentrato e l'espletamento* di adeguate misure, per poter far riferimento ogni volta, « in loco », a gruppi di problematiche specificamente regionali, ricollegandosi a misure locali di promozione delle innovazioni e delle imprese, e poter contemporaneamente inserire nella conduzione delle misure stesse il potenziale, di volta in volta disponibile, di autorisamento e di organizzazione autonoma;
- infine un alto grado di *discrezionalità nell'impiego dei mezzi*, con l'implicazione di tutte le parti sociali interessate (comuni, associazioni giovanili,

uffici di lavoro, sindacati, camere, datori di lavoro), che dia anche più vigore alla promozione di iniziative per l'occupazione non convenzionale, alla fondazione di nuove imprese e a progetti di autorisanamento nel settore della « economia non tradizionale ».

I costi di un simile programma immediato contro la disoccupazione giovanile dovranno essere visti in rapporto con quelli che altrimenti dovrebbe accollarsi — a media e a lunga scadenza — la nostra società, per far fronte alla durevole emarginazione di ampie parti di un'intera generazione di giovani senza futuro.

OPERE CITATE

- F. ARCHIBURGI: *The Possibilities for Employment Creation in the Third Sector*, OECD, Paris 1984.
- G. BALACZ: Cinq ans après: Une inscription au chômage, in: *Cahiers du Centre d'études d'emploi*, n. 26, Paris 1982.
- B.E. BECKER, S.M. HILLS: Today's Teenage Unemployed - Tomorrow's Working Poor? in: *Monthly Labor Review*, 1-1979.
- D.L. BIRCH: *The Job Generation Process*, testo dattiloscritto, Cambridge/Mass. 1979.
- M. BOLLE: Die eiskalte Hand des Marktes und angemessene Möglichkeiten, in: M. BOLLE/P. GROTTIAN (a cura di), *Arbeit schaffen - jetzt!*, Reinbek 1983.
- M. BOLLE e al.: Efficiency of Labour Market and Employment Policy Measures, Commissione delle Comunità europee, Doc. V/883/38-EN, Study n. 826, Bruxelles 1983.
- M. BOLLE e al.: Growth Areas of the Private and Public Economy, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles (in corso di stampa).
- U. BRASCHE, C.F. BÜCHTEMANN, W. JESCHEK, W. MÜLLER: *Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt - Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem*.
- C.F. BÜCHTEMANN: Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf. Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland 1978-1982, Bonn 1983.
- C.F. BÜCHTEMANN: Der Arbeitslosigkeitsprozeß: Theorie und Empirie strukturierter Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. BONSS/R. HEINZE (a cura di), *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt/M. 1984.
- CEDEFOP: Le chômage des jeunes et la formation en alternance dans la CEE, Rapport de conférence, Berlin 1981.

- M. DAVAINÉ: Insertion des jeunes en période de sous-emploi: réalités et représentations, in *Travail et Emploi*, oct.-dic. 1982.
- H.C. HARTEN: Jugendarbeitslosigkeit in der EG, Frankfurt/M. 1983.
- H. v. HENNINGES: Trotz Anstieg des Bildungsniveaus der Schulabgänger kein einschneidender Wandel bei den Berufseinmündungen, IAB-Kurzbericht del 19. 11. 1982, Nürnberg.
- M. v. KLIPSTEIN/B. STRÜMPPEL: *Der Überdruß am Überfluß*, München 1984.
- L.M. LYNCH: *State Dependency in Youth Unemployment: A Lost Generation?* LSE, London 1984.
- C. SAGLIETTI: Chômage et chômages: Les quatorze mois suivant la perte d'un emploi, in *Economie et Statistique*, n. 5, 1983.
- J. STERN: *Repeat Unemployment Spells*, LSE, London 1984.