

## La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano

Iacopo Senatori, Michele Tiraboschi

*Sommario:* **1.** Posizione del problema: ripensare il tema della occupazione giovanile nella prospettiva del mercato globale. – **2.** Gli indicatori sulla occupazione giovanile nell'esame comparato: la questione del "lavoro decente" e produttivo. – **3.** L'approccio giuslavoristico tradizionale e i suoi limiti nel rispondere alle sfide della occupazione giovanile nel mercato globale. – **4.** Una diversa prospettiva giuridico-istituzionale e di relazioni industriali: il gioco di anticipo e la transizione scuola-lavoro in una rinnovata e moderna concezione del sistema di istruzione e formazione professionale. – **5.** Brevi conclusioni: i risvolti teorici della applicazione del concetto di transizione scuola-lavoro nell'ambito degli sviluppi futuri della scienza lavoristica e degli studi di relazioni industriali.

**1.** Il tema dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro presenta, nell'ambito di una riflessione comparata, profili di elevata complessità che, da tempo, sono noti e dibattuti almeno tra gli addetti ai lavori <sup>(1)</sup>. Consapevole di questa circostanza, che non ha sin qui consentito di formulare in ambito scientifico e dottrinale proposte operative convincenti, anche solo in chiave sperimentale, la riflessione sviluppata nel presente studio intende prendere le mosse da taluni aspetti solo apparentemente contraddittori – se non proprio paradossali <sup>(2)</sup> – delle problematiche legate alla occupazione giovanile. Aspetti ancora poco o nulla approfonditi, almeno in un contesto internazionale e nella prospettiva del mercato globale, e che bene riflettono tuttavia, parallelamente ai diversi stadi dello svi-

---

\* Iacopo Senatori è ricercatore senior presso la Fondazione Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Michele Tiraboschi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Il testo riproduce, con adattamenti, il contributo presentato dagli Autori al V Congresso regionale africano dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali (IIRA), svoltosi a Città del Capo (Sudafrica) dal 26 al 28 marzo 2008. Il saggio è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia, a Michele Tiraboschi sono attribuibili in particolare i §§ 1, 4 e 5; a Iacopo Senatori i §§ 2 e 3.

<sup>(1)</sup> Cfr., recentemente, G. QUINTINI, S. MARTIN, *Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2006, n. 39. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(2)</sup> O addirittura "profondamente ironici", secondo quanto affermato dall'ILO in INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Youth Employment: From a National Challenge to a Global Development Goal – Background paper* predisposto in occasione della Conferenza dei Ministri del lavoro del G8 tenutasi a Londra il 10 e l'11 marzo 2005. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

luppo economico e sociale <sup>(3)</sup>, il grado di evoluzione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali nei singoli Paesi oggetto della nostra indagine.

Le economie più avanzate registrano, nel complesso, un progressivo innalzamento della età di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro che solleva invero non pochi problemi di carattere economico e sociale rispetto al contestuale fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. L'elevata scolarizzazione e il benessere raggiunto determinano poi, in talune circostanze, anche preoccupanti fenomeni di disoccupazione intellettuale nonché, per il mondo delle imprese, crescenti problemi di reperimento di manodopera per lavori non necessariamente di bassa o limitata professionalità, che non vengono più accettati dalla popolazione giovanile autoctona. E lo stesso vale per la conduzione di molte piccole e micro-imprese e per numerose attività artigianali gestite direttamente dalla manodopera immigrata, che si è assunta l'onere di apprendere e tramandare produzioni, arti e mestieri che hanno fatto la storia di molte nazioni e che ora sono in via di estinzione. Le economie e le società dei Paesi in via di sviluppo registrano per contro, e in termini come detto solo apparentemente contraddittori o paradossali, fenomeni del tutto opposti, propri delle fasi che hanno contrassegnato, sin dall'avvio della Rivoluzione industriale, la nascita del moderno diritto del lavoro. Fenomeni legati a un massiccio e spesso brutale sfruttamento della forza-lavoro giovanile e minorile <sup>(4)</sup> che, a causa degli elevatissimi livelli di disoccupazione e sottooccupazione e in termini via via sempre più rilevanti, risulta coinvolta in imponenti flussi migratori verso le aree geografiche più sviluppate <sup>(5)</sup> – contraddistinte da carenza di manodopera, bassa natalità e invecchiamento della popolazione – con i correlati rischi di un irrimediabile depauperamento del capitale umano nei Paesi di origine <sup>(6)</sup>.

Il tema della occupazione giovanile è così diventato una vera e propria emergenza nazionale che, come tale, si colloca in cima all'agenda dei decisori politici e degli attori sindacali in tutte le regioni del mondo, incluse quelle economicamente più sviluppate <sup>(7)</sup>.

Significativi, a questo proposito, sono gli sviluppi registrati nell'area dei Paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD). Qui, nonostante le coorti dei giovani siano oggi più ridotte, in termini quantitativi, e maggiormente scolarizzate e formate rispetto al recente passato, si registra non-

---

<sup>(3)</sup> Almeno a partire dalla Rivoluzione industriale, cfr. M. LANSKY, *Child Labour. How the Challenge is Being met*, in *International Labour Review*, 1997, vol. 136, n. 2, qui 233.

<sup>(4)</sup> Il fenomeno del lavoro minorile è invero presente, seppure in forme alquanto diverse e certamente più contenute in termini quantitativi, anche nei Paesi più industrializzati. Ciò si verifica, ovviamente, attraverso schemi contrattuali e prassi che si pongono al di fuori della legalità e, dunque, nella economia sommersa. Cfr. IRES, SAVE THE CHILDREN, *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse, Roma, 2008.

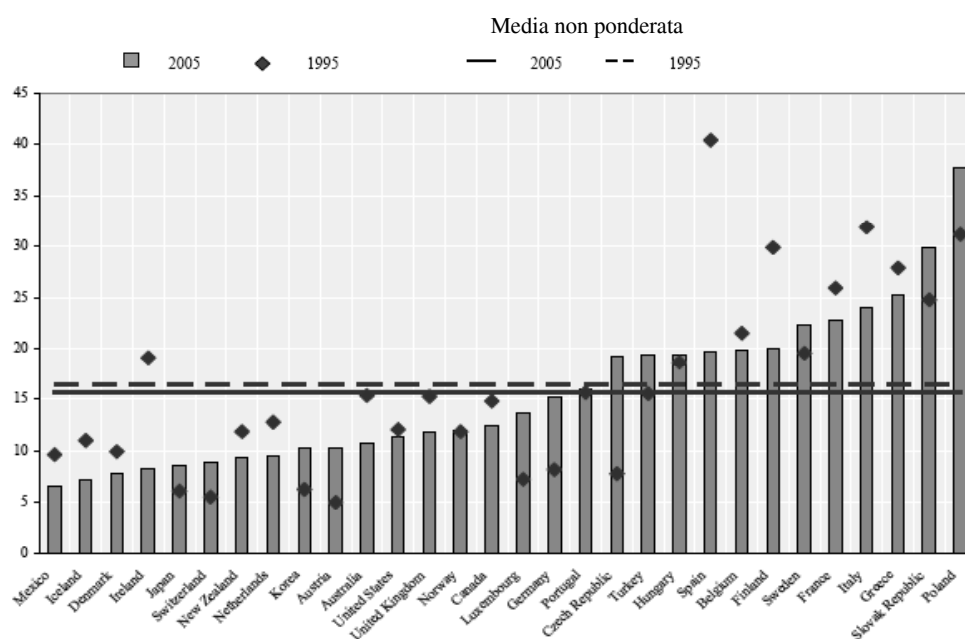
<sup>(5)</sup> Per una valutazione complessiva cfr. UNITED NATIONS – DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Youth Report 2007*, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(6)</sup> Il tema della "fuga dei cervelli" è stato affrontato a livello internazionale, da ultimo, in F. DOCQUIER, *Brain Drain and Inequality Across Nation*, IZA Discussion Papers, 2006, n. 2440, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Lavoro e globalizzazione*.

<sup>(7)</sup> Si veda, per una approfondita disamina della questione, ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Employment Outlook 2002. A Better Start for Youths?*, Paris, 2002, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

dimeno una crescente e diffusa preoccupazione riguardo le loro prospettive occupazionali, come testimoniato dal non certo incoraggiante andamento dei principali e più immediati – anche se forse non più pienamente appropriati <sup>(8)</sup> – indicatori del mercato del lavoro e, segnatamente, dai tassi di disoccupazione (Figura 1) e di disoccupazione di lungo periodo (Figura 2) relativi ai giovani. Ma, più ancora, è il tema del cosiddetto precariato, e cioè della natura temporanea e della bassa qualità dei rapporti di lavoro offerti alle più giovani generazioni <sup>(9)</sup>, che sta fortemente caratterizzando il dibattito interno a molte nazioni.

Figura 1 – Tassi di disoccupazione giovanile (età 15-24 anni) in un numero selezionato di Paesi OECD (periodo 1995-2005).

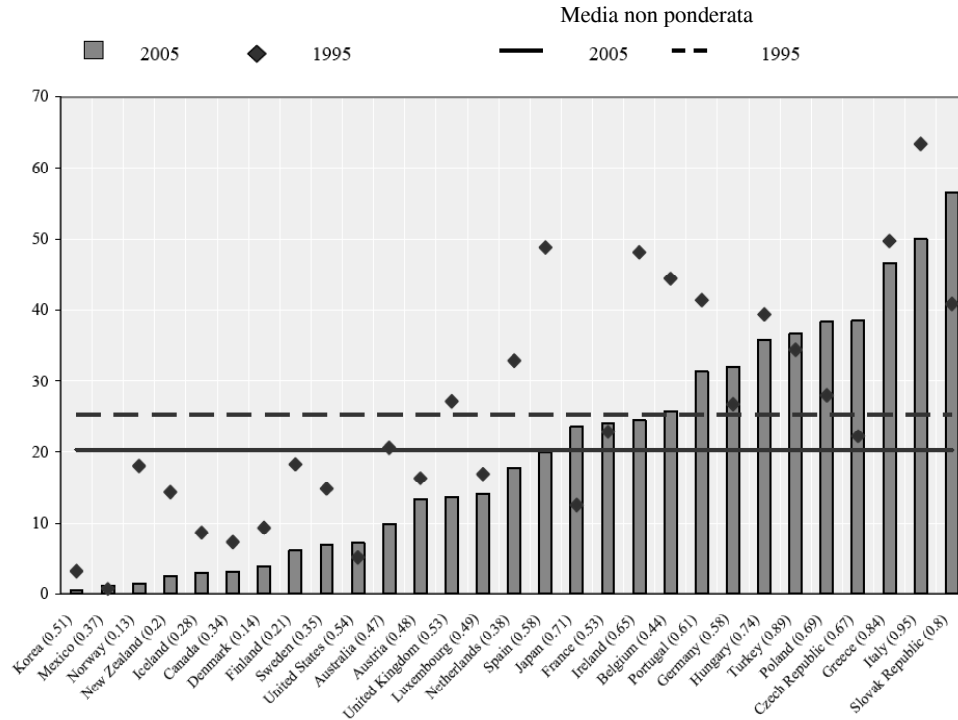


Fonte: OECD, banca dati statistica sulla forza-lavoro.

<sup>(8)</sup> Cfr. ad esempio O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries. How Can the Disparities Be Explained?*, in ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (a cura di), *Preparing Youth for the 21<sup>st</sup> Century. The Transition from Education to the Labour Market*, Paris, 1999, 89, in cui si afferma che «the unemployment rate becomes less and less appropriate for describing their situation as the length of time they spent in school increases and the average age at which they start working increases». Il documento è consultabile in [www.csm.unimore.it](http://www.csm.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*. Analogamente cfr. A. REES, *An Essay on Youth Joblessness*, in *Journal of Economic Literature*, 1996, 613, in cui si propone il ricorso alla categoria dell'inattività, piuttosto che a quella della disoccupazione, quale indicatore primario dei problemi dell'occupazione giovanile.

<sup>(9)</sup> Per una definizione del concetto secondo le discipline economiche cfr. A.L. BOOTH, M. FRANCESCO NI, J. FRANK, *Temporary Jobs: Stepping Stones Or Dead Ends?*, in *The Economic Journal*, 2002, vol. 112, 189. In una prospettiva sociologica cfr. A.L. KALLEBERG, *Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work*, in *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, 341.

Figura 2 – Incidenza della disoccupazione giovanile di lungo periodo in rapporto alla disoccupazione giovanile complessiva (età 15-24 anni).

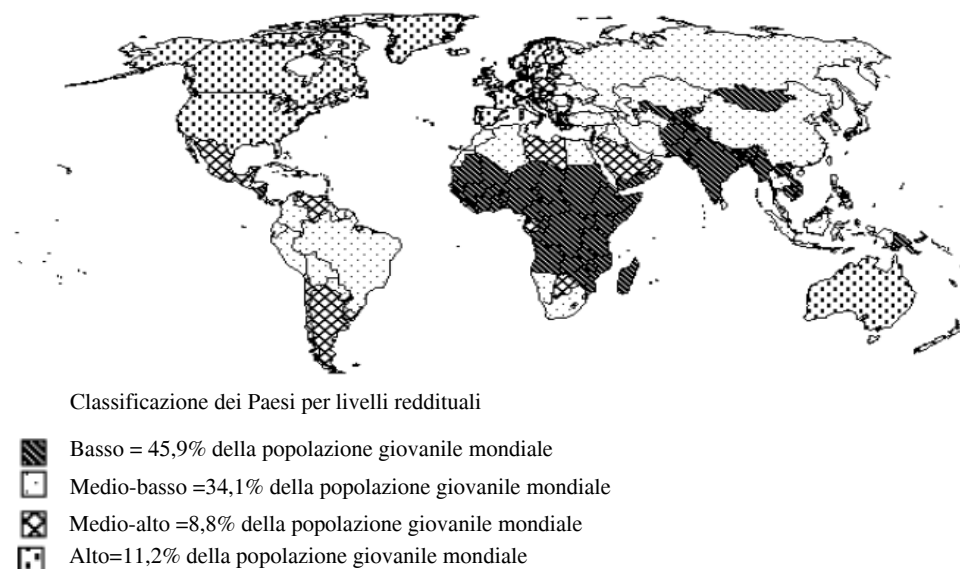


a) I valori tra parentesi rappresentano la proporzione di incidenza della disoccupazione giovanile di lungo periodo (persone di età compresa tra 15 e 24 anni) in rapporto a quella degli adulti (età compresa tra 25 e 54 anni), rilevata nell'anno 2005.  
 b) 2004 per Islanda e Svezia.

Fonte: OECD, banca dati statistica sulla forza-lavoro.

Del tutto diversa è la rappresentazione del problema dell'occupazione giovanile in altre regioni del mondo, e segnatamente nell'Africa sub-sahariana e in Asia meridionale, dove elevatissimi tassi di povertà e basso reddito si accompagnano ad una fortissima concentrazione della popolazione giovanile, pari a circa l'80 per cento dell'ammontare complessivo su scala mondiale (Figura 3).

Figura 3 – Distribuzione della popolazione giovanile per aree geografiche.



Fonte: Banca Mondiale, ripartizione delle aree geografiche per fasce di reddito.

Nei Paesi africani in particolare, e come ben noto <sup>(10)</sup>, la disoccupazione giovanile è strettamente intrecciata con gli elevati tassi di povertà, che si riflettono nel fenomeno apparentemente contraddittorio di una bassa domanda abbinata ad una quota di partecipazione giovanile alla forza-lavoro che si colloca al primo posto al mondo per quantità, e che tuttavia inesorabilmente confluisce in un elevato numero di casi nell'economia informale con gravissimi effetti di scoraggiamento, sotto-occupazione, carenza di educazione, formazione e competenze professionali. Eppure, nonostante il declino del tasso di fertilità e gli effetti devastanti del virus dell'HIV/AIDS, l'Africa conosce la più rapida crescita della popolazione nel mondo, che rimane infatti largamente giovanile. Nel 2005, circa il 62 per cento della popolazione aveva una età inferiore ai 25 anni, con proiezioni del 60 per cento circa per il 2015 (Tavola 1 e 2).

Una così marcata crescita demografica, e della forza-lavoro giovanile e minorile in particolare, rappresenta una sfida complessa e alquanto problematica per le nazioni africane; ciò almeno nella misura in cui questa crescita non sia accompagnata (cosa allo stato altamente improbabile) da uno sviluppo altrettanto sostenuto dell'economia e, con essa, delle opportunità di occupazione regolare e di qualità nel mercato del lavoro formale.

<sup>(10)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Regional Labour Market Trends for Youth: Africa*, ILO Youth Employment Programme, September 2006. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

Tavola 1 – Africa: popolazione complessiva, popolazione giovanile e forza-lavoro giovanile (anni 1995, 2005, 2015).

	1995	2005	2015
Popolazione complessiva	722.588	905.850	1.115.265
Popolazione inferiore ai 25 anni (.000)	458.953	564.138	666.935
Popolazione inferiore ai 25 anni come quota della popolazione complessiva (%)	63,5	62,3	59,8
Popolazione giovanile ('000)	142'.12	188.581	224.973
Popolazione giovanile come quota della popolazione complessiva (%)	19,7	20,8	20,2
Forza-lavoro giovanile	87.858	112.164	134.654
Popolazione giovanile come quota della forza-lavoro complessiva (%)	31,1	30,8	28,9

Fonte: ILO, banca dati della popolazione economicamente attiva (<http://laborsta.ilo.org>).

Tavola 2 – Indicatori sul mercato del lavoro giovanile in Africa (anni 1995 e 2005).

	1995			2005		
	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine
Disoccupazione giovanile (.000)	17.098	10.259	6.839	21.865	13.156	8.709
Africa sub-sahariana	13.074	7.684	5.390	17.536	10.512	7.024
Africa settentrionale	4.023	2.575	1.448	4.329	2.644	1.685
Tasso di disoccupazione giovanile (%)	19,5	20,1	18,6	19,5	20,1	18,7
Africa sub-sahariana	17,4	18,3	16,3	18,0	19,1	16,6
Africa settentrionale	31,8	28,3	40,5	29,5	25,4	39,6
Rapporto tra tasso di disoccupazione giovanile e tasso di disoccupazione degli adulti	3,2	3,4	2,9	3,0	3,3	2,7
Africa sub-sahariana	3,3	3,6	3,0	3,0	3,3	2,8
Africa settentrionale	3,3	3,5	2,8	3,5	3,7	2,9
Disoccupazione giovanile come quota della disoccupazione complessiva (%)	59,3	59,8	58,5	57,4	58,3	56,2
Africa sub-sahariana	61,1	62,3	59,6	59,5	60,8	57,7
Africa settentrionale	54,0	53,4	55,0	50,3	50,1	50,7
Occupazione giovanile (.000)	70.655	40.777	29.879	90.157	52.325	37.832
Africa sub-sahariana	62.013	34.264	27.749	79.813	44.552	35.261
Africa settentrionale	8.642	6.513	2.130	10.344	7.773	2.570
Rapporto tra occupazione giovanile e popolazione giovanile	49,6	57,0	42,2	47,9	55,1	40,5
Africa sub-sahariana	56,4	62,3	50,5	53,8	59,7	47,8
Africa settentrionale	26,7	39,6	13,4	25,8	38,3	13,0
Inattività giovanile – valore assoluto (.000)	54.572	20.441	34.131	76.294	29.413	46.881
Africa sub-sahariana	34.891	13.064	21.827	50.933	19.518	31.415
Africa settentrionale	19.681	7.377	12.304	25.361	9.894	15.466
Tasso di inattività giovanile (%)	38,3	28,6	48,2	40,5	31,0	50,2
Africa sub-sahariana	31,7	23,7	39,7	34,3	26,2	42,6
Africa settentrionale	60,8	44,8	77,5	63,3	48,7	78,4

Fonte: ILO, *Regional Labour Market Trends for Youth: Africa*.

Per contro, Paesi come quelli dell'estremo oriente <sup>(11)</sup>, al centro di un processo di rapidissima accelerazione dell'economia, che ha prodotto conseguenze positive su indicatori di benessere come quelli relativi al livello generale di istruzione, devono oggi affrontare problemi, quali il persistente divario di sviluppo le aree urbane e quelle rurali e il *mismatch* tra le professionalità formate e la domanda emergente dal mercato, che comportano una complessiva sottoutilizzazione del capitale umano della quale risentono in primo luogo le generazioni più giovani.

La dimensione planetaria del problema, in uno con la irreversibile interdipendenza ormai istituita tra le economie del mondo globalizzato – che si manifesta, nel caso di specie, con i flussi di giovani che lasciano i luoghi di origine alla ricerca (spesso senza esito) di migliori condizioni occupazionali o formative all'estero, nell'ambito di quella che è stata efficacemente definita la “battaglia dei cervelli” <sup>(12)</sup> – ha portato gli analisti ad interrogarsi sulla possibilità di porre in essere azioni di contrasto coordinate su scala transnazionale. Significative, in questo senso, sono le iniziative realizzate in seno a istituzioni internazionali quali la *International Labour Organization* (ILO), le Nazioni Unite e la Banca Mondiale. Esse, muovendo da una prospettiva di semplice analisi e studio comparato, si sono progressivamente concentrate sulla predisposizione di strumenti di impulso e coordinamento per la realizzazione di politiche occupazionali rivolte ai giovani. Si tratta di iniziative, quali lo *Youth Employment Programme* dell'ILO, operanti attraverso una modalità *soft* già sperimentata, con risultati invero non sempre incoraggianti, nell'ambito della Strategia per l'Occupazione adottata dall'Unione Europea a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso <sup>(13)</sup>.

Tuttavia, proprio l'esperienza comunitaria, unitamente alle sollecitazioni a cui l'economia globale sottopone gli ordinamenti nazionali, chiamano a riconoscere i limiti di una metodologia di intervento che conservi intatta in capo ai singoli Stati nazionali, pur se sotto una (più o meno stringente) regia unitaria, la responsabilità della funzione regolativa senza con ciò mettere in discussione i canoni tradizionali di questa funzione. In proposito, è utile rilevare come l'attenzione degli studiosi e delle istituzioni che si occupano delle ricadute normative della internazionalizzazione economica si stia ormai spostando da una sfera esterna alla sovranità statale (i condizionamenti “leggeri” esercitati da istituzioni transnazionali) ad una interna, che investe le istituzioni, gli attori del sistema di relazioni industriali e, infine, la natura stessa degli strumenti di regolazione, suggerendo l'ipotesi che l'efficacia delle politiche del lavoro di fronte ai problemi posti dalla globalizzazione passi da una revisione profonda delle tecniche normative e degli stessi principi fondamentali della scienza giuridica.

Privati delle fondamentali connessioni con i temi della produttività del lavoro, dell'investimento in capitale umano e del raccordo tra sistema formativo ed educativo e mercato del lavoro, la scienza giuridica e in molti casi anche gli studi di

---

<sup>(11)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *op. cit.*; UNITED NATIONS – ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, *The Economic Report on Africa 2005 – Meeting the Challenge of Unemployment and Poverty*, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce Africa.

<sup>(12)</sup> Cfr. R. BLANPAIN, *The End of Labour Law?*, in R. BLANPAIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *The Global Labour Market. From Globalization to Flexicurity*, Kluwer Law International, The Hague, 2008, 3.

<sup>(13)</sup> Cfr. i contributi raccolti nel recente numero monografico di *IJCLIR*, 2007, n. 4.

relazioni industriali non sono sin qui riusciti a contribuire con il proprio apparato concettuale – formalistico e, il più delle volte, autoreferenziale – all’opera delle istituzioni e degli attori sociali (internazionali e talvolta anche nazionali) che sono impegnati su scala globale nella implementazione di un progetto organico di intervento, coerente e coordinato con i dati e gli indicatori approntati dalla scienza economica, sul tema del miglioramento della condizione occupazionale dei giovani. Di qui una pleora di strumenti internazionali – si pensi al divieto di lavoro minorile <sup>(14)</sup>, alle forme di incentivazione del lavoro decente e produttivo <sup>(15)</sup>, al tema della qualificazione dei rapporti di lavoro, costretto nell’alternativa tra la valorizzazione degli elementi formali e l’attenzione su fattori sostanziali come la dipendenza economica <sup>(16)</sup> – tanto importanti sul piano dei principi quanto largamente ineffettivi sul piano dei processi normativi reali, e ciò sia nei Paesi più avanzati (perché caratterizzati da più elevati *standard* di tutela) sia nei Paesi in via di sviluppo o sottosviluppati (in ragione della forza brutale dei fatti e di vincoli economici oggettivi) <sup>(17)</sup>.

Eppure, considerate nella prospettiva del mercato globale, quelle che sono peculiari e apparentemente irrisolvibili problematiche dei singoli Stati nazionali possono rappresentare, in una prospettiva integrata e valutata in una ottica interdisciplinare, una grande opportunità di sviluppo e crescita in un gioco che, se ben governato, non è certo a somma zero.

Un terreno di prova per gli argomenti qui sostenuti può essere tratto dal problema delle migrazioni internazionali. Come giustamente osservato, seppure in modo incidentale, dalla stessa ILO, il flusso di giovani lavoratori diretti verso le economie più sviluppate è portatore di un numero di benefici sia per i Paesi di provenienza che per le nazioni ospitanti <sup>(18)</sup>.

Pur intuendo la possibilità di tradurre, attraverso una alleanza globale, questi aspetti contraddittori in possibili soluzioni ai problemi dei singoli Stati nazionali,

---

<sup>(14)</sup> Cfr. convenzione ILO C182, *Worst Forms of Child Labour*, 1999, e le altre convenzioni in tema di lavoro minorile elencate in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(15)</sup> Cfr. i molteplici riferimenti al concetto di “*full, productive and freely chosen employment*” inclusi nelle seguenti raccomandazioni dell’ILO: R122, *Employment Policy*, 1964; R169, *Employment Policy (Supplementary Provisions)*, 1984; R195, *Human Resources Development*, 2004.

<sup>(16)</sup> Cfr. il Libro Verde della Commissione Europea *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM(2006)708 def., in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Flexicurity e Libro Verde*, che si interroga sulla persistente rilevanza di tale distinzione. Per una rassegna del dibattito sviluppatosi attraverso tutta l’Europa sulla materia cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Risultati della consultazione pubblica sul Libro Verde della Commissione “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”*, COM(2007)627 def., e la restante documentazione disponibile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Flexicurity e Libro Verde*, nonché i commenti pubblicati in *q. Rivista*, 2007, n. 4, 951 ss.

<sup>(17)</sup> Cfr. anche *infra*, § 3.

<sup>(18)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Youth Employment. From a National Challenge to a Global Development Goal*, cit., spec. 8. In particolare, secondo l’ILO, «*as regards the former, there is evidence that migrants have only slight negative effects on the wages of nationals, and tend to pay more taxes than they receive in tax-supported services. Conversely, little evidence exists that migration leads to a displacement of nationals in employment. Given the current demographic change, young immigrants are also likely to become part of the solution to the employment and welfare problems raised by aging in developed economies. Young migrants can also be a source of funding for development in their countries of origin. Their remittances help cover family expenses and investment for job creation. When they return, they bring back human, financial and social capital, thereby contributing to the development of their home countries*».



l'ILO ha tuttavia sin qui posto maggiore enfasi sull'altro lato, quello certamente maggiormente negativo e più insidioso, della medaglia. Giustamente l'ILO ricorda, tra le altre cose, che i giovani residenti nei Paesi in via di sviluppo costituiscono una vasta quota della forza-lavoro istruita e formata costretta, per guadagnarsi da vivere, a migrare verso le aree più sviluppate del mondo, con l'effetto di privare i Paesi di provenienza del loro investimento in capitale umano. Alcuni studi hanno dimostrato, per esempio, che nell'arco di cinque anni, dal 1985 al 1990, ben sessantamila professionisti (medici, ingegneri, docenti universitari) hanno lasciato l'Africa per cercare lavoro altrove<sup>(19)</sup>. E, d'altro canto, sono molti gli africani, specialmente giovani e di genere femminile, che espatriano per andare a svolgere lavori domestici o di cura, esponendosi al rischio di sfruttamento e abuso inclusa, nei casi estremi, la prostituzione e la riduzione in schiavitù<sup>(20)</sup>.

Nel presente saggio, che raccoglie e sintetizza le prime provvisorie conclusioni di un più ampio progetto di ricerca in corso di svolgimento presso la Scuola di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, si vuole offrire una nuova prospettiva per la valutazione su scala globale del problema della occupazione giovanile, quale possibile base di discussione per una revisione delle strategie delle istituzioni presenti sul mercato del lavoro e, segnatamente, degli attori del sistema di relazioni industriali. A nostro avviso infatti, e come cercheremo di dimostrare in questo lavoro, i principali limiti della impostazione "tradizionale" derivano da una considerazione per così dire statica dei movimenti del mercato del lavoro su scala globale, là dove un gioco d'anticipo, inteso come rivisitazione complessiva ad opera delle istituzioni e delle parti sociali delle fasi di transizione e di raccordo tra scuola e mondo del lavoro, potrebbe contribuire in modo dinamico a creare migliori e più sostenibili equilibri.

L'obiettivo è quello di individuare una chiave di lettura che consenta di affrontare in modo unitario il tema della occupazione giovanile, muovendo dalle sue interrelazioni con i profili della produttività del lavoro e dell'investimento nel capitale umano. Si ritiene che tale chiave interpretativa possa essere rappresentata dal concetto di transizione scuola-lavoro, relegato finora ad un ruolo marginale nel dibattito delle relazioni industriali e del diritto del lavoro in particolare. Il metodo di lavoro prescelto trae origine proprio da una riflessione sui motivi di tale marginalizzazione: in primo luogo il respiro prettamente locale e/o nazionale delle politiche del lavoro finora realizzate, che contrasta con la necessità di un approccio globale che imposti il problema a partire dai percorsi educativi e formativi in ragione delle logiche di funzionamento del mercato del lavoro, al fine di superare la apparente contraddizione tra aree ricche e aree povere del mondo. Trasporre nel discorso giuridico e nelle relazioni industriali la categoria della transizione scuola-lavoro, già da tempo utilizzata nella letteratura economica, permette di osservare unitariamente i diversi attori, oggetti ed interessi che insistono sui temi della produttività, dell'investimento in capitale umano e della disoccupazione o

---

<sup>(19)</sup> Cfr. P. WICKRAMASEKARA, *Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation*, ILO, Geneva, 2003, 5.

<sup>(20)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Youth Employment. From a National Challenge to a Global Development Goal*, cit., 8 ss.

sotto-occupazione giovanile, e pertanto appare particolarmente adeguato a circoscrivere più nitidamente il terreno entro cui svolgere la valutazione dei problemi e la conseguente impostazione delle politiche.

Il concetto di transizione scuola-lavoro, applicato al metodo giuridico e alle relazioni industriali in una dimensione comparata, indica che il progresso del capitale umano, la produttività del lavoro e l'efficace contrasto ai problemi della occupazione giovanile sono realizzabili solo attraverso una anticipazione (dal mercato alla scuola e ai percorsi formativi) del raggio di azione delle *policies* e, forse meglio ancora, una loro integrazione complessiva. Mentre gli interventi che operano sul fronte del mercato del lavoro prendono in considerazione un *stock* di forza-lavoro data, e perciò non consentono di intercettare e risolvere i problemi strutturali della occupazione giovanile, ed in particolare le loro ricadute sulla contrapposizione tra popoli poveri e popoli ricchi, si ritiene che un metodo che consentisse di affrontare tali problemi in un momento anteriore, occupandosi di come i percorsi formativi ed educativi possano essere progettati e costruiti in funzione dei fabbisogni espressi nel mercato del lavoro globale, potrebbe contribuire alla individuazione di soluzioni plausibili e di lungo periodo nel governo dei flussi di manodopera su scala internazionale.

2. Conforta ad avviare la riflessione ipotizzata nel paragrafo che precede, pur con tutte le cautele e verifiche del caso, anche l'ultimo rapporto dell'*International Labour Organization* (ILO) sulle tendenze dell'occupazione giovanile, pubblicato nel 2006 <sup>(21)</sup>. In questo rapporto l'ILO ha chiaramente sottolineato che gli indicatori sull'occupazione giovanile oggi disponibili sono perfettamente in grado di fornire un quadro informativo analitico sulla condizione dei giovani nei mercati del lavoro delle diverse regioni del mondo, cosicché la sfida appare piuttosto essere quella di come migliorare tale condizione facendo uso dei dati esistenti (relativi a tassi di partecipazione alla forza-lavoro, tassi di occupazione e disoccupazione, orari di lavoro, condizioni di sotto-occupazione e povertà).

L'opinione sostenuta in questo studio è che, per rispondere a tale sfida nella prospettiva analitica delle relazioni industriali, occorra muovere dalla individuazione, all'interno degli indicatori sulla occupazione giovanile, di un denominatore comune nel quale tutti gli attori possano riconoscersi, e che sia idoneo a fungere da base per la realizzazione di iniziative coordinate su scala transnazionale. In altre parole, si tratta di ricondurre i dati ad alcuni semplici concetti fondamentali, comprensibili ad ogni latitudine, al fine di poter raccogliere le parti sociali intorno ad analisi ed obiettivi condivisi, nella consapevolezza che, nel contesto economico globale, le azioni intraprese in un luogo sono destinate a produrre effetti ben oltre i confini di pertinenza delle istituzioni nazionali. Non appare appagante, a questo fine, appoggiarsi semplicemente al concetto di "lavoro decente", elaborato in seno all'ILO ed incluso nel 2000 tra i principali *Millennium Development Goals* <sup>(22)</sup>. Benché la centralità di tale concetto non sia revocabile in dubbio, il

---

<sup>(21)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Global Employment Trends for Youth*, Geneva, 2006. Il documento è consultabile in indice [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(22)</sup> Sul concetto di "lavoro decente" e sulla strategia dei *Millennium Development Goals* cfr. le considerazioni di M. WEISS in *q. Fascicolo*.

modo in cui esso è formulato appare di ampiezza tale da impedire il raggiungimento di risultati tangibili sul piano dell'analiticità e della concretezza del confronto transnazionale tra gli attori delle relazioni industriali, per i quali la espressione "lavoro decente" richiama valori e significati assai diversi a seconda dell'atteggiarsi del contesto soggettivo, economico e culturale di riferimento<sup>(23)</sup>. È lo stesso rapporto anzidetto dell'ILO a tratteggiare i primi passaggi del proposto percorso di approssimazione, sottolineando un primo, fondamentale elemento di sintesi riguardo alla condizione mondiale dei giovani nel mercato del lavoro. Esso consiste nel ridimensionamento dell'importanza del problema della disoccupazione. In nessuna parte del mondo ciò che affligge i giovani è solo – o tanto – la mancanza di lavoro. Il tema che desta le maggiori preoccupazioni tra gli analisti è piuttosto quello della qualità delle prospettive occupazionali<sup>(24)</sup>. Un tema che riguarda parimenti le aree geografiche con i tassi di disoccupazione giovanile inferiori (Estremo oriente, 7,8 per cento e Asia meridionale, 10 per cento) e quelle che registrano le quote più alte di senza lavoro (Medio Oriente e Africa settentrionale, 25,7 per cento; Europa centrale e orientale *extra* UE, 19,9 per cento). Tale filo conduttore si dipana poi su scala globale con sembianze estremamente variabili, non solo sotto il profilo delle criticità conclamate, ma anche per quanto riguarda le ragioni ad esse sottostanti. Tassi di disoccupazione apparentemente simili, infatti, possono nascondere situazioni occupazionali estremamente discordanti. Ad esempio, mentre il 19,9 per cento dei giovani disoccupati dell'area dell'Europa centrale e orientale *extra* UE riflette l'esistenza di un elevato numero di inattivi (i c.d. *NEETs, not in employment, education or training*), per effetto dello scoraggiamento derivante dalla difficoltà di reperire una occupazione corrispondente alle proprie aspettative professionali, il tasso di disoccupazione giovanile nell'Africa sub-sahariana, pari al 18,1 per cento, rivela come le file degli occupati in quell'area siano alimentate da individui che, semplicemente, non possono permettersi di rimanere esclusi dal mercato del lavoro. Questa considerazione conduce a sottolineare il ruolo fondamentale che le condizioni generali dell'economia di riferimento giocano nel determinare le scelte, o le opportunità, occupazionali dei giovani. Si spiega così il fatto che economie meno sviluppate e ad alto tasso di informalità, come quelle africane, latino-americane o dell'Asia meridionale, siano contraddistinte da un ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in età precoce e in condizioni di forte povertà, senza sostanziali opportunità di crescita personale e professionale (come dimostrano gli elevati tassi di *turnover*), mentre nei Paesi più ricchi (quelli appartenenti all'area OECD) si assiste allo spostamento in avanti dell'età di uscita dai percorsi educativi e formativi e di allontanamento dalla famiglia di origine, a causa di fenomeni complessi tra cui una crescita economica non accompagnata da un equivalente aumento dei posti di lavoro.

---

<sup>(23)</sup> Sulle differenti interpretazioni del concetto di "lavoro decente", con particolare riferimento al dualismo tra regioni ricche e regioni povere del mondo, cfr. le riflessioni di J. MAREE in *q. Fascicolo*.

<sup>(24)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Global Employment Trends for Youth*, cit., 9: «*youth unemployment is only the tip of the iceberg. Although more difficult to quantify, there are two other groups that together outnumber the unemployed youth but suffer from the same frustrations as the unemployed: the discouraged youth and the working poor*».

Sullo sfondo degli esempi proposti si delinea in termini alquanto netti una problematica comune a tutte le aree geografiche citate; un fattore costante che, sommato alle specificità economiche, demografiche, culturali e sociali di ciascun territorio, provoca l'emersione di distinte problematiche occupazionali. Tale fattore consiste nelle carenze di capitale umano, intendendo per tali le competenze professionali adeguate alle esigenze di sviluppo dell'economia e della effettiva produttività del lavoro. A ben vedere, infatti, è a tale causa originaria che si devono, in gran parte, quelli che l'ILO ha descritto come i principali problemi della occupazione giovanile nel mondo, al netto della disoccupazione: la povertà, lo scoraggiamento e la sotto-occupazione.

Il primo dei problemi anzidetti appare inestricabilmente connesso alle condizioni informali e al basso grado di specializzazione in cui si svolgono le attività imprenditoriali nelle aree depresse. La mancanza di specializzazione dal lato della domanda, e il perseguimento di modalità produttive ad alta intensità (e basso costo) di lavoro, stringono le potenzialità formative ed occupazionali dei giovani in un circolo vizioso privo di prospettive di evoluzione, e sono tra l'altro alla base dei fenomeni migratori che la globalizzazione dell'economia ha drammaticamente accelerato.

Il fenomeno dello scoraggiamento, che sorge dalla percepita carenza di opportunità di impiego, provocando l'uscita dei giovani dal mercato del lavoro (vuoi per proseguire gli studi nel tentativo di migliorare le proprie *chances* occupazionali, vuoi per ridursi in condizioni di totale inattività), ha invece a che vedere con le asimmetrie informative tra la domanda e l'offerta, per cui i percorsi di istruzione e formazione professionale non riescono ad interpretare il fabbisogno espresso dal tessuto produttivo di riferimento. Specularmente, i massicci fenomeni di sotto-occupazione, ovvero di impiego in mansioni dal contenuto professionale inferiore rispetto alle competenze possedute, nonché di disoccupazione intellettuale (gravanti, secondo l'ILO, in particolare sulle aree Europa centrale e orientale *extra* UE, Asia sud-orientale e Pacifico, Medio Oriente e Africa settentrionale, Africa sub-sahariana), risentono con evidenza delle medesime criticità.

Paradigmatico in proposito è il caso dei Paesi dell'estremo oriente, interessati come è noto negli ultimi anni da livelli *record* di crescita sotto la spinta della economia cinese. Qui, come sottolineato da un recente rapporto dell'ILO, l'elemento di maggiore preoccupazione per il futuro è costituito precisamente dal fabbisogno di maggiore capitale umano e dalle conseguenti prospettive di sviluppo della produttività e di creazione di posti di lavoro ad elevato contenuto professionale <sup>(25)</sup>.

Gli argomenti illustrati finora dovrebbero contenere gli elementi utili ad individuare, come prospettato in apertura di questo paragrafo, la chiave interpretativa generale del problema del lavoro dei giovani. Essa, si ritiene, va ricondotta ad una specifica declinazione del concetto di "lavoro decente": quella della opportu-

---

<sup>(25)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Global Employment Trends 2008*, Geneva, 2008, in cui si afferma: «another challenge is to prepare young people for the future through investment in their human capital, as low-cost labour will not continue to be the region's comparable advantage». Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Lavoro e globalizzazione*.

nità, intesa nel significato di occupabilità, e quindi correlata alla crescita del capitale umano.

Delle quattro dimensioni del concetto, come individuate dall'ILO (opportunità di impiego, diritti fondamentali, sicurezza sociale e rappresentanza collettiva) <sup>(26)</sup>, la prima appare la più appropriata al contesto di una economia globale; quella che può accomunare tutte le regioni del mondo a prescindere dalle sostanziali peculiarità presenti in ciascuna di esse. Mentre gli squilibri tra Paesi ricchi e Paesi poveri rendono improbabile che le relazioni industriali possano coordinarsi su scala globale intorno a temi quali rappresentanza sindacale e diritti fondamentali (come orario di lavoro e retribuzioni), sui quali – a prescindere dalla loro indubbia centralità – appare difficile sintetizzare in una piattaforma comune condizioni di partenza e livelli di evoluzione economica e sociale estremamente diversificati, il problema delle opportunità interessa da vicino, come si è cercato di dimostrare, tutte le regioni del mondo. Sia quelle carenti di forza-lavoro e per questo impegnate nella “battaglia dei cervelli”, sia quelle dotate da un *surplus* di popolazione giovanile che, in un'ottica globale, può tradurre il drammatico problema della occupazione giovanile in una inaspettata risorsa per la crescita e lo sviluppo.

L'opinione qui sostenuta appare coerente con il rilievo, comunemente accolto, secondo cui l'obiettivo del “lavoro decente per tutti” ha quale essenziale preconditione quella dello sviluppo della produttività <sup>(27)</sup>. Gli studi sul rapporto tra produttività e qualità dell'occupazione segnalano, molto realisticamente e in linea con le diverse fasi dello sviluppo economico che hanno accompagnato indistintamente tutti i Paesi del globo, che per ottenere risultati di crescita significativi nel lungo periodo può essere talvolta necessario transigere, nella fase di avvio, su alcuni dei fattori che maggiormente contraddistinguono la qualità dell'impiego. In altri termini, talvolta lo sviluppo della produttività potrebbe essere ostacolato da una crescita troppo rapida degli indicatori del lavoro decente correlati ai diritti fondamentali. Come ha dimostrato, recentemente, l'esperienza cinese, è utile per ogni regione poter contare, nel periodo iniziale del proprio sviluppo, sugli elementi che ne configurano il vantaggio competitivo: anche quando si tratti del basso costo del lavoro o della scarsa rigidità delle tutele. In queste fasi preliminari, la garanzia per i lavoratori risiede soprattutto nel fatto di essere dotati degli strumenti intellettivi e professionali necessari a far fronte alle “turbolenze” che contraddistinguono il cammino verso la stabilizzazione. Quindi sulle opportunità, prima che sulle altre caratteristiche del lavoro decente.

Non si deve trascurare, in proposito, l'argomento secondo cui l'imposizione di vincoli stringenti sulle tutele dei lavoratori, qualora avvenga prematuramente rispetto ai tempi di maturazione strutturale di una economia, finisca per spostare il vantaggio competitivo a favore delle economie sviluppate, che pure storicamente hanno trascorso senza vincoli le fasi nelle quali oggi si trovano i Paesi in via di

---

<sup>(26)</sup> Cfr. *amplius* INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *World Employment Report 2004/2005*, Geneva, 2006, spec. cap. 2. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Lavoro e globalizzazione*.

<sup>(27)</sup> *Ibidem*, la cui prefazione si apre con l'enunciato «*Productive employment is the economic foundation of decent work*».

sviluppo; rivelando così una indubbia valenza di regolazione della concorrenza a scapito della tutela delle persone, che ne verrebbero anzi penalizzate nella attuale economia globale.

Per focalizzare adeguatamente il tema può essere utile rileggere, e trasporre in un contesto economico di portata globale e senza più chiari confini nazionali, alcune illuminanti pagine dell'*Industrial Democracy* dei coniugi Webb, e segnatamente quelle dedicate all'aspirazione ad una regolamentazione uniforme dei rapporti di lavoro mediante la sottomissione della volontà dei singoli lavoratori e datori di lavoro ad una "common rule" nell'interesse di entrambe le controparti e della nazione nel suo complesso. Regolamentazione comune che viene infatti teorizzata e conseguita, dai coniugi Webb, non mediante l'intervento imperativo della norma di legge, ma come percorso alternativo all'intervento statale nella giuridificazione dei rapporti di lavoro, attraverso gli strumenti di autoregolazione del mercato tra i quali spicca, indubbiamente, il metodo della contrattazione collettiva non a caso intesa nella sua essenza più profonda alla stregua di *strumento di produzione giuridica extrastatale*.

Nell'*Industrial Democracy* continui e ripetuti sono i richiami alla funzione regolamentare della contrattazione collettiva, che, lungi dall'apparire come una semplice istituzione economica votata alla disciplina delle condizioni di lavoro, viene raffigurata come uno strumento sociale di volta in volta finalizzato al perseguimento degli «*interests of Industrial Peace*», all'obiettivo di promuovere «*the selection of the most efficient factors of production, wheter capital, brains, or labor*», all'esigenza di evitare il deterioramento del «*capital stock of the nation*», di stimolare «*the invention and adoption of new processes of manufactures*» ed eliminare così dal mercato «*the incompetent or old-fashioned employers*», al conseguimento della «*nation's productive efficiency*» ovvero dell'«*industrial efficiency*». Altrettanto emblematiche sono le pagine dell'*Industrial Democracy* dedicate al fenomeno del c.d. "parassitismo industriale", che ben illustrano il generale clima di fiducia nella funzione autoregolativa del mercato. Per un verso, scrivono i nostri autori, «più è esteso ed effettivo il meccanismo della "regola comune" maggiore sarà a parità di condizioni la porzione della popolazione protetta dagli effetti devastanti della speculazione sul lavoro», mentre per altro verso, «là dove le condizioni minime di utilizzo della forza-lavoro sono stabili e uniformi, la concorrenza non potrà che innalzare gli standard qualitativi», sia del lavoro sia del sistema produttivo nel suo complesso, «eliminando dal mercato la concorrenza parassitaria che sopravvive speculando semplicemente sul costo del lavoro»<sup>(28)</sup>.

Le considerazioni svolte dovrebbero contribuire a sdrammatizzare alcuni dei problemi più frequentemente richiamati allorché si consideri la combinazione tra dinamiche occupazionali ed economia globale: segnatamente, l'incontrollabilità dei flussi migratori e dei processi di de-localizzazione imprenditoriale. Muovendo dalla ammissione della impossibilità di prevenire o reprimere tali fenomeni, può rinvenirsi nello sviluppo armonico delle opportunità su scala globale il mezzo per dotare il sistema degli strumenti per autoregolarsi.

---

<sup>(28)</sup> Queste ultime e le precedenti citazioni sono tratte da S. WEBB, B. WEBB, *Industrial Democracy*, London, 1926 (ma 1897), 218, 703, 751, 724, 728, 732, 766-767, 759, 703.

A sostegno di quanto sin qui argomentato può essere addotto il caso virtuoso dei servizi del settore *Information and Communication Technology* in India. La delocalizzazione verso quel Paese di servizi ad alto contenuto professionale e tecnologico, combinandosi ad una buona base di capitale umano locale, specie per quanto attiene alle competenze linguistiche, ha per un verso contribuito ad accelerare il processo di accumulazione di competenze professionali nel settore, e per altro verso ha dato avvio a fenomeni migratori che, lungi dal causare il depauperamento delle risorse intellettuali del Paese, hanno piuttosto rappresentato una opportunità di integrazione e scambio con le altre regioni del mondo<sup>(29)</sup>. Il principio dell'opportunità, declinato alla stregua di occupabilità, appare così idoneo a rappresentare l'orizzonte di riferimento delle politiche per il lavoro giovanile su scala transnazionale, nonché il codice interpretativo comune per l'instaurazione di azioni coordinate tra gli operatori delle relazioni industriali.

Invero, occorre rimarcare a questo punto l'assoluta centralità delle relazioni industriali, in quanto elementi costitutivi delle istituzioni del mercato del lavoro, nella materia in discussione. Le argomentazioni sviluppate finora, infatti, si reggono su di un presupposto fondamentale: quello dell'esistenza, nei diversi mercati del lavoro, di istituzioni solide e attive, alle quali è attribuita la responsabilità di governare le dinamiche economiche, assicurandone l'efficienza e l'equità ed indirizzandole affinché producano l'instaurazione di un legame virtuoso tra crescita della produttività e miglioramento dell'occupazione. Questa precisazione permette di superare le possibili obiezioni in punto di democraticità che, in termini formalmente ineccepibili, ma ciò nondimeno assai distanti dalla realtà dei fatti, potrebbero venir mosse ad una interpretazione del concetto di lavoro decente focalizzata sulle opportunità e non su elementi più tangibili come quelli relativi alla qualità dell'impiego. In tal senso, la *governance* condivisa dei processi economici ed occupazionali tra gli attori (in particolare potere pubblico, parti sociali, istituzioni formative) dovrebbe costituire sufficiente garanzia di presidio contro eventuali abusi, quali ad esempio la mancata distribuzione ai lavoratori di una quota dei frutti dell'accresciuta produttività<sup>(30)</sup>.

Ci si propone quindi, nel seguito di questo saggio, di verificare se la circostanza che l'occupazione giovanile rappresenti un problema in tutte le regioni del mondo, indipendentemente dal grado di maturazione dell'economia, non possa avere tra le proprie cause una troppo prolungata sottovalutazione dei nessi tra produttività e capitale umano da parte delle istituzioni del mercato del lavoro e, conseguentemente, dalla mancanza di una chiara visione su scala globale e internazionale dei possibili processi di raccordo tra il sistema educativo e formativo e il mercato del lavoro.

---

<sup>(29)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *World Employment Report 2004/2005*, cit., cap. 2.

<sup>(30)</sup> Non si ignora che tale affermazione potrebbe dare adito ad obiezioni, fondate sul rilievo che il coinvolgimento delle parti sociali in questi processi è tutt'altro che meccanica garanzia di democraticità, come dimostrano i problemi di rappresentatività e partecipazione sindacale diffusi nelle economie avanzate. Tali obiezioni potrebbero, peraltro, venire capovolte sostenendo che i citati problemi di rappresentatività traggano fonte proprio dall'incapacità delle parti sociali di intervenire efficacemente sui temi della occupazione giovanile.

3. Secondo l'ILO, si può guardare oggi con ottimismo alle potenzialità di sviluppo dei Paesi più poveri, le cui economie appaiono più forti che in passato e maggiormente integrate nel contesto mondiale. Nondimeno, per quanto riguarda la qualità del lavoro il divario tra Paesi poveri e ricchi è ancora enorme: cinque lavoratori su dieci versano in condizioni di vulnerabilità, e per quattro su dieci le retribuzioni non sono sufficienti a superare la soglia di povertà. Pertanto, conclude l'ILO, il progresso economico non conduce meccanicamente al miglioramento delle condizioni di lavoro <sup>(31)</sup>.

Nel paragrafo precedente si è illustrato come sussista un vasto consenso tra i politici, le istituzioni internazionali e gli studiosi circa il ruolo della produttività del lavoro quale unico possibile sentiero di accesso a condizioni di lavoro decente e ad uno stabile sviluppo economico e sociale. Vi è invece un ampio dibattito sui mezzi attraverso cui sia possibile raggiungere tale obiettivo strategico.

Accanto alle strategie di *mainstreaming* e di coordinamento aperto e per obiettivi, che possiamo ricondurre alle note tecniche normative di *soft-law*, per garantire adeguati livelli di impiego decente e produttivo gli Stati, su impulso delle organizzazioni internazionali ed *in primis* dell'ILO, hanno fatto ampio ricorso alla tradizionale strumentazione del diritto del lavoro.

A ben vedere, tuttavia, l'imposizione di *standard* normativi omogenei su scala mondiale, in termini di età minima di accesso al lavoro, tutela dei giovani di fronte ai rischi per la salute e alle lavorazioni pericolose (si includono in questa categoria le restrizioni in materia di orario di lavoro, lavoro notturno, lavoro minorile, ecc., oggetto di specifiche convenzioni e raccomandazioni ILO) e non discriminazione, non ha potuto ostacolare il progressivo ampliamento del divario tra i Paesi più ricchi, ormai spontaneamente assestatisi su livelli di protezione sensibilmente maggiori rispetto a quelli prescritti in sede internazionale, e quelli in via di sviluppo, che registrano sul punto drammatici quanto frequenti episodi di ineffettività <sup>(32)</sup>, pur a fronte di una ampia quanto il più delle volte meramente formale ratifica di questi strumenti internazionali <sup>(33)</sup>.

Si consideri, a riprova di quanto osservato, il successo conseguito negli ultimi anni, sia sullo scenario politico sia nel dibattito scientifico, dal tema della responsabilità sociale d'impresa, che altro non esprime se non l'affidamento della attuazione dei diritti alla buona volontà di una sola delle parti in causa, quasi a riconoscere l'impotenza degli strumenti autoritativi ai fini dell'imposizione del rispetto delle regole, specialmente in taluni contesti economici e produttivi situati nei Paesi in via di sviluppo <sup>(34)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Global Employment Trends 2008*, cit.

<sup>(32)</sup> Con situazioni particolarmente allarmanti nel continente africano, benché nell'ambito di un tendenziale miglioramento su scala mondiale: cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *IPEC action against child labour 2006-2007 – Progress and future priorities*, Geneva, 2008, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*, in cui si rileva che «the latest global estimates indicate that progress in sub-Saharan Africa towards the elimination of child labour is lagging behind other regions of the world. Sub-Saharan Africa has the greatest incidence of economically active children: 26.4 per cent of all 5-14 year-olds, compared to 18.8 per cent for Asia and the Pacific and 5.1 per cent for Latin America and the Caribbean».

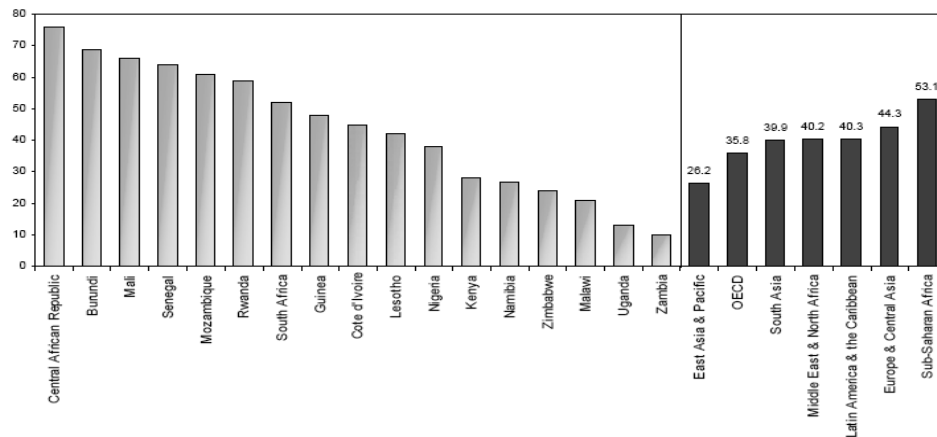
<sup>(33)</sup> Cfr. in merito le considerazioni formulate da M. WEISS in *q. Fascicolo*.

<sup>(34)</sup> Per il dibattito italiano sul tema cfr., recentemente, L. MONTUSCHI, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro e responsabilità sociale dell'impresa*, Zanichelli, Bologna, 2006; S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione*,



Certo è che, per un osservatore occidentale, è quantomeno sorprendente osservare l'insanabile contraddizione, nei paesi dell'Africa sub-sahariana, tra tassi di rigidità formale del mercato del lavoro, molto elevati nel confronto internazionale e comparato (Figura 4), e i dati relativi al mercato del lavoro sommerso e alla povertà diffusa, senza pari nel resto del mondo.

Figura 4 – Indici di rigidità dell'occupazione (Africa sub-sahariana e comparazione mondiale).



Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business Database*, 2006.

Lo scarso livello di effettività del dato normativo legale può trovare spiegazione, a ben vedere, nella tradizionale visione del diritto del lavoro come mera tecnica unilaterale di tutela ed emancipazione di un soggetto caratterizzato da sottoprotezione sociale e dipendenza economica. A tale concezione del diritto del lavoro, infatti, ben si attaglia una rappresentazione in chiave marcatamente, se non esclusivamente, repressivo-protettiva della norma giuridica, là dove l'impiego di una tecnica sanzionatoria di tipo promozionale – volta cioè a incentivare o, a seconda dei casi, disincentivare la condotta degli operatori economici in funzione di determinati obiettivi politici, economici o sociali – risulterebbe quantomeno eccentrica rispetto alla funzione, assegnata al diritto del lavoro, di tutela del c.d. “contraente debole” e, in generale, del lavoratore come “persona” implicata in una relazione di lavoro dipendente.

Questo atteggiamento della cultura giuslavoristica è stato probabilmente accentuato dallo sviluppo marcatamente unidirezionale impresso dai legislatori, specialmente nei Paesi dell'Europa continentale, agli assetti complessivi del diritto del lavoro, sino a tempi recenti caratterizzati per un eccesso di tutela del lavoratore nel “rapporto” a scapito della tutela nel “mercato”. La sostanziale negazione del mercato, conseguenza dei rigorosi limiti imposti dalla legge alle libere dinamiche della autonomia negoziale privata nelle fasi di costituzione, svolgimento e

cessazione dei rapporti di lavoro, non poteva infatti non tradursi, quale che sia il giudizio che se ne voglia poi trarre, in una generalizzata svalutazione di tutte quelle tecniche di tutela del lavoro dipendente che non fossero orientate al consolidamento della posizione del singolo nel rapporto di lavoro, ivi comprese le misure di tipo promozionale non direttamente afferenti a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già in essere.

In verità, non migliore fortuna, secondo molti analisti, hanno sin qui riscosso le tecniche regolative mirate a dare impulso all'occupazione dei giovani attraverso incentivi di vario genere, aventi in prevalenza la forma di alleggerimento dei costi retributivi, fiscali o anche normativi (il riferimento è ad esempio alle condizioni di recedibilità) a favore delle imprese, ovvero quella di procacciamento, a favore dei giovani in cerca di lavoro, di occasioni di impiego al di fuori dalle condizioni di mercato (lavori di pubblica utilità e altre forme di impiego temporaneo nel settore pubblico).

Alcuni studi, concentrati su esperienze di siffatte "politiche attive" realizzate nell'area OECD<sup>(35)</sup>, ne hanno tratto indicazioni piuttosto scoraggianti. Se ne è finanche revocata in dubbio la reale rispondenza ad obiettivi di giustizia sostanziale, in quanto misure di sostegno finalizzate a sospingere al lavoro soggetti poco occupabili. Misure che non sembrano, in molti casi, arrecare utilità nemmeno ai propri beneficiari, i quali al termine del programma transiteranno spesso ad una condizione di mercato libera da protezioni recando con sé lo stigma di un sostegno che potrà costituire un fattore negativo di valutazione da parte di un potenziale datore di lavoro, e che frequentemente condurrà il soggetto verso occupazioni scadenti e scarsamente retribuite.

Gli effetti sfavorevoli di tali misure di sostegno si estendono peraltro anche ai soggetti che non ne beneficiano direttamente, nonché al mercato del lavoro complessivamente inteso. Quanto ai non beneficiari, oltre alla marginalizzazione derivante dal risultare, *ceteris paribus*, meno appetibili ad un potenziale datore di lavoro, in quanto non recanti in dote alcun incentivo, un effetto negativo può derivare dall'essere catalogati *a priori* come soggetti deboli, in quanto ricadenti nel gruppo dei potenziali destinatari di una misura di sostegno all'occupazione<sup>(36)</sup>.

Sul piano del mercato del lavoro, inoltre, anche in presenza di un miglioramento dei dati occupazionali, il valore aggiunto arrecato da un programma di *job creation* può rivelarsi solo apparente, mascherando in concreto un semplice fenomeno di sostituzione, talvolta associato a conseguenze discriminatorie<sup>(37)</sup>.

---

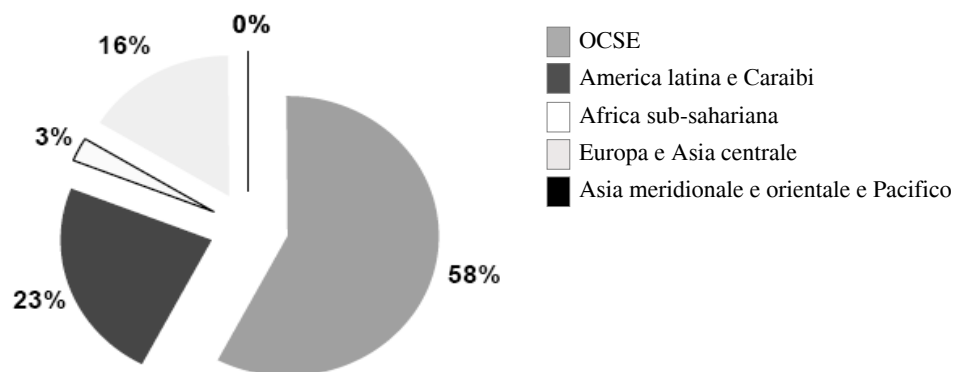
<sup>(35)</sup> Cfr. per tutti J. GAUTIÈ, *Promoting Employment For Youth. A European Perspective*, in ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (a cura di), *op. cit.*; P. RYAN, *The School-to-work Transition. A Cross-National Perspective*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, vol. 39, 1.

<sup>(36)</sup> In altri termini, il fatto di corrispondere alla tipologia di *target* di una misura di sostegno all'occupazione determina un minor grado di occupabilità anche per quanti non beneficiano concretamente di tale misura: «*by targeting a measure according to a characteristic that is readily identifiable by employers (age, level of qualification, nationality, duration of unemployment, etc.), all the individuals who have that characteristic are stigmatised regardless of whether they are participating in the programme or not*»: cfr. J. GAUTIÈ, *op. cit.*, 410.

<sup>(37)</sup> Come accade allorché «*the firm would have created the job anyway and would have filled it with somebody with the same profile as the beneficiary, or [...] the firm would have created the job but because the programme existed filled it with somebody with a profile different from that of the person they would have otherwise hired, for example, a young person instead of an adult*»: cfr. J. GAUTIÈ, *op. cit.*

Anche nei Paesi in via di sviluppo, dove il peso dei vincoli normativi e il livello delle tutele del diritto del lavoro è decisamente minore, l'efficacia delle politiche tradizionali di *job creation* è oggi messa radicalmente in discussione, come ha riconosciuto la Divisione regionale africana dell'ILO <sup>(38)</sup>. Occorre in proposito sottolineare, peraltro, come nel confronto internazionale il numero di programmi a favore dei giovani attivati nei Paesi in via di sviluppo sia alquanto ridotto rispetto alle altre regioni del mondo: ad esempio, nell'Africa sub-sahariana il rapporto è pari ad appena il 3 per cento (Figura 5).

Figura 5 – Incidenza dei programmi di sostegno all'occupazione giovanile per area geografica.



Fonte: Banca Mondiale, *Regional Report for the Youth Employment Inventory* (2006).

Ciò nonostante è comunque vero, come documentato da un'ampia e articolata rassegna della Banca Mondiale, che ha censito 29 misure adottate da 17 Paesi aventi l'obiettivo di supportare l'occupazione e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro nell'Africa sub-sahariana <sup>(39)</sup>, come solo in casi marginali ed eccezionali le iniziative vengano condotte in questa area con un sufficiente grado di monitoraggio, tale da accreditare un margine di successo. Di modo che, in assenza di adeguati strumenti valutativi, risulta impossibile formulare un giudizio solido sulla qualità e l'impatto reale di tali interventi.

<sup>(38)</sup> In particolare, «*although the aggregate resources that are being invested in the plethora of small-scale are significant, their impact is barely visible*»: cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – REGIONAL OFFICE FOR AFRICA, *It is High Time to Rethink – Youth Employment in 2008*, Addis Abeba, 2008. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(39)</sup> Cfr. F. ROTHER, *Intervention to Support Young Workers in Sub Saharan Africa. Regional Report for the Youth Employment Inventory*, The World Bank, Washington, 2006. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

Tavola 3 – valutazione della qualità dei programmi di sostegno all'occupazione giovanile nell'Africa sub-sahariana, ripartiti per categoria.

Categoria di ricaduta del programma	Qualità della valutazione			
	0	1	2	3
1. Miglioramento della qualità del mercato del lavoro giovanile				
1c. Programmi pubblici di lavoro		1		
<b>Sub-totale</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
2. Aumento delle opportunità per i giovani imprenditori	<b>4</b>	<b>3</b>		
3. Costruzione delle competenze professionali dei giovani				
3a. Formazione professionale e programmi di apprendistato	2	4		
<b>Sub-totale</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4. Miglioramento della qualità del sistema formativo per i giovani				
4a. Servizi informativi	2			
4c. Incentivi fiscali				1
4d. Altro	1			
<b>Sub-totale</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
8. Programmi multiservizio onnicomprensivi	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	
<b>Totale</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: Banca Mondiale, *Regional Report for the Youth Employment Inventory* (2006).

Ad avviso di chi scrive, una realistica spiegazione delle sopra illustrate disfunzioni potrebbe essere rinvenuta esaminando il problema nella prospettiva analitica della transizione scuola-lavoro. In tale ottica è possibile rilevare come gli strumenti di *job creation* intervengano su problemi pervenuti ormai ad uno stadio conclamato, senza però interrogarsi sui fattori da cui tali problemi hanno tratto origine, alcuni dei quali riconducibili ai percorsi educativi e formativi seguiti prima di entrare nel mondo del lavoro. In altri termini, i suddetti strumenti appaiono finalizzati a rispondere ad istanze di tutela frammentarie e mutevoli, spesso in conseguenza di alterne sollecitazioni da parte di differenti gruppi di pressione, piuttosto che a governare assetti economici complessi. Non può stupire che un simile approccio, quantunque si dimostri capace di arrecare un beneficio rispetto a contingenti situazioni di emergenza, non produca risultati considerevoli nel lungo periodo. E cioè soprattutto quando le misure di *job creation* siano utilizzate in alternativa a prospettive di modernizzazione del diritto del lavoro, come una sorta di ammortizzatore delle rigidità e delle inefficienze del diritto del lavoro rispetto agli obiettivi imprescindibili di giustizia sociale concreta (non cioè meramente enunciati sulla carta).

4. Alla luce delle considerazioni sin qui sviluppate, occorre peraltro subito chiarire che la prospettiva che si intende suggerire in questo studio non va certo nella direzione di una semplicistica deregolamentazione dei mercati del lavoro. Recenti studi hanno del resto ampiamente confermato come il dibattito sulla *deregulation*, quantunque sollecitato da alcune importanti esperienze maturate negli ordinamenti di matrice anglosassone e autorevolmente avallato nel decennio pas-

sato dalle raccomandazioni dell'OECD <sup>(40)</sup>, sia stato in realtà il frutto di un equivoco: quello di accostare *sic et simpliciter*, sino al punto di ritenerle interscambiabili, le politiche del lavoro alle politiche della occupazione <sup>(41)</sup>. Una volta assimilati i due concetti è apparso infatti del tutto scontato imputare elevati livelli di disoccupazione (e disoccupazione giovanile in particolare) ai livelli – altrettanto elevati – di tutela del lavoro. Così come è risultato automatico, quanto semplicistico, richiamare l'opposto caso degli Stati Uniti, del Regno Unito, della Nuova Zelanda e dell'Australia, dove i bassi livelli di disoccupazione sono normalmente spiegati alla luce di considerazioni di stampo neo-liberale.

Le espressioni “politiche della occupazione” e “politiche del lavoro” designano, in realtà, due concetti profondamente distinti. Le prime risultano finalizzate a incrementare i livelli di occupazione in un determinato sistema socio-economico. Per raggiungere questo obiettivo, esse si avvalgono di strumenti che operano a un livello diverso rispetto a quello della pura e semplice regolamentazione dei rapporti di lavoro, quali la leva fiscale, parafiscale e contributiva, il credito e il mercato dei capitali, l'investimento in infrastrutture, il governo e la riqualificazione della spesa pubblica, nonché, per quanto rileva ai fini della nostra ricerca, l'investimento in capitale umano e la modernizzazione del sistema di istruzione e formazione professionale. Le seconde, per contro, sono dirette a promuovere le opportunità di impiego di talune fasce della popolazione (disoccupati di lungo periodo, inoccupati, lavoratori privi di qualifiche richieste dal mercato, immigrati, donne, giovani) attraverso un adeguato sistema di servizi all'impiego, forme di alternanza tra formazione e lavoro, riduzione alle barriere in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, nonché le diverse tipologie di *job creation* sopra richiamate. Di conseguenza, esse non incidono, se non in misura del tutto marginale, sui livelli complessivi della occupazione, limitandosi a operare sulla durata e, soprattutto, sulla distribuzione della disoccupazione tra i differenti gruppi di lavoratori.

Le più recenti rilevazioni empiriche e fattuali, in ogni caso, hanno smentito, sulla scorta di accurati riscontri econometrici, l'esistenza di una correlazione univoca, in termini di causa ed effetto, tra i livelli di tutela del lavoro e i relativi livelli di disoccupazione. La stessa OECD <sup>(42)</sup>, che pure nel decennio scorso aveva prospettato una politica sostanzialmente neo-liberale di intervento nel mercato del lavoro, è giunta a confermare una conclusione a cui erano già pervenuti numerosi

<sup>(40)</sup> Basandosi sulle risultanze dei *Job Studies* intrapresi a partire dal 1992 – che sembravano dimostrare una significativa correlazione tra elevati livelli di disoccupazione ed elevati standard di tutela del lavoro – l'OECD ha come noto formalizzato un programma di azione (c.d. *Job Strategy*), indirizzato ai governi e alle parti sociali, focalizzato attorno a dieci raccomandazioni. Tra queste, particolare rilievo assume quella della deregolamentazione del mercato del lavoro in funzione della creazione di nuova occupazione. Accanto agli *Employment Outlook*, pubblicati con cadenza annuale, cfr. per tutti ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Implementing the OECD Job Strategy: assessing Performance and Policy*, Paris, 1999, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*.

<sup>(41)</sup> Cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *The Role of Labour Law in Job Creation Policies: an Italian Perspective*, in M. BIAGI (a cura di), *Job Creation and Labour Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, 179 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Employment Outlook 1999*, Paris, 1999, spec. cap. 2, *Employment Protection and Labour Market Performance*, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

e significativi studi di singoli ricercatori<sup>(43)</sup>, e cioè che la disciplina di regolamentazione dei rapporti di lavoro e la flessibilizzazione delle regole di utilizzo della forza-lavoro, nella migliore delle ipotesi, possono concorrere a creare quelle indispensabili pre-condizioni che si rendono necessarie per rendere efficaci le politiche dell'occupazione.

Gli attuali esiti del dibattito sulla *deregulation* inducono dunque a ritenere che non esistono, oggi, ragioni plausibili per offrire in olocausto il diritto del lavoro sull'altare dell'occupazione. Del tutto sterile, conseguentemente, appare il tentativo di assegnare alle politiche del lavoro in senso stretto compiti ambiziosi che non solo ne travalicano la competenza ma che, per di più, esse sole non sono in grado di svolgere: primo tra tutti quello di creare nuova occupazione e possibilmente occupazione di qualità.

La traccia su cui si intende piuttosto lavorare, anche in futuri percorsi di ricerca, è semmai quella di una modernizzazione e rivisitazione della strumentazione giuridica, in una ottica meno formalistica e per contro più vicina e maggiormente in linea con il metodo delle relazioni industriali, in modo da poter fornire una soluzione strutturale al problema della occupazione giovanile.

A questo fine, la prospettiva privilegiata consiste nella messa in opera di una riforma dei sistemi educativi e formativi combinata al miglioramento della efficienza degli organismi dedicati alla promozione della occupabilità dei giovani, anche attraverso la costruzione di reti, formali o meno, tra istituzioni internazionali e locali, associazioni imprenditoriali, imprese e sindacati. In proposito, una particolare attenzione dovrebbe essere tributata alla alternanza tra periodi di istruzione e lavoro, secondo lo schema funzionale dell'apprendistato<sup>(44)</sup>, così come allo sviluppo di meccanismi istituzionali finalizzati a promuovere il *placement* degli studenti e, più in generale, un fluido passaggio dai sistemi educativi e formativi al mondo del lavoro. La direzione che si intende proporre è pertanto quella di un approccio fortemente istituzionale. Infatti, come dimostrano i casi della Germania e del Giappone, le istituzioni sono adattabili e durevoli, mentre le politiche del lavoro risultano instabili ed evanescenti<sup>(45)</sup>.

Emerge ancora una volta, dalle considerazioni che precedono, l'argomento del capitale umano, che tanto le tecniche protettive quanto quelle incentivanti finora illustrate sono solite relegare in un ruolo marginale. Gli insuccessi delle politiche di *job creation* e delle tutele fondate sulla inderogabilità della disciplina legale contribuiscono infatti ad avvalorare la tesi sostenuta nel secondo paragrafo, che

---

<sup>(43)</sup> Cfr. tra gli altri M. REGINI, G. ESPING-ANDERSEN (a cura di), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

<sup>(44)</sup> Per i profili definitivi cfr. M. AXMANN, *Facilitating Labour Market Entry for Youth through Enterprise-Based Schemes in Vocational Education and Training and Skills Development*, SEED Working Papers, 2004, n. 48, International Labour Office, Geneva, XII. Il documento è consultabile in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*.

<sup>(45)</sup> Cfr. P. RYAN, *op. cit.*, § 8, il quale ha rilevato, con riferimento ai programmi di apprendistato tedeschi e ai servizi di *placement* universitario giapponesi, che «*those institutions have allowed Germany and Japan to avoid mass labor market programs and to concentrate instead on institutional development improving general education, vocational preparation and job placement, and making it easier for low achievers to participate. Although Japanese and German transition institutions have come under strain, they have adopted well and they continue – thus far at least – to function largely intact*».

propone di fondare il governo globale della occupazione giovanile sui presupposti della produttività e della occupabilità della forza-lavoro.

Ciò che si intende sostenere è l'importanza di individuare tecniche regolative rinnovate sia nel metodo che nei contenuti. Dal punto di vista del metodo, occorre prendere atto dei limiti delle tradizionali impostazioni eteronome, che non riescono a focalizzare adeguatamente tutti gli interessi in gioco né a rimanere al passo con la tempistica sempre più accelerata dei cambiamenti, e quindi non sono in grado di individuare soluzioni realmente efficaci. Processi regolativi più fluidi e condivisi, fondati su di una incisiva partecipazione delle istituzioni del mercato del lavoro, potrebbero rivelarsi, in ragione della loro flessibilità, più adatti ad instaurare forme di coordinamento transnazionale delle politiche, quanto mai necessarie in un terreno, quello dell'occupazione giovanile, nel quale nessuno Stato o area del mondo è immune dalle conseguenze degli sviluppi economici e sociali registrati all'esterno.

Dal punto di vista dei contenuti, occorre tuttavia focalizzare meglio gli obiettivi delle azioni da intraprendere, ossia gli elementi sui quali sia necessario incidere per rimuovere i problemi strutturali che impediscono di raggiungere effettivi risultati di crescita qualitativa e quantitativa dell'occupazione giovanile. Elementi che, coerentemente con il ruolo centrale riconosciuto al tema della produttività come chiave di accesso al lavoro decente, possono essere ricondotti a due principi: l'opportunità e la stabilità. Il primo allude alla esigenza che l'individuo sia messo in condizione di accedere al mercato del lavoro con una dotazione di competenze culturali, professionali e sociali adeguata ad affrontare con sicurezza le fasi di transizione occupazionale nelle quali potrebbe incorrere. L'obiettivo della stabilità si collega invece al rapporto tra la produttività e il grado di *turnover* esistente nell'ambito della forza-lavoro di un'impresa. Se è vero quanto rilevato nel *World Employment Report 2004/05* dell'ILO<sup>(46)</sup>, ossia che la stabilità dell'impiego è positivamente correlata alla produttività del lavoro, allora la stabilità del rapporto tra il lavoratore e l'impresa dovrebbe essere incentivata, nella prospettiva che qui si propone, non tanto con l'innalzamento di velleitarie barriere all'uscita, quanto piuttosto accentuando, nella fase di ingresso, la qualità del *matching* tra i profili professionali dei giovani e i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo.

Centrali, in questa prospettiva, sono il concetto di transizione scuola-lavoro e la funzione da esso sin qui svolta nella analisi economica e sociologica. Quella cioè di uno strumento essenziale per una più accurata comprensione dei problemi dei soggetti che entrano nel mercato del lavoro. Questo concetto, che si propone ora di utilizzare in modo sistematico anche negli studi giuslavoristici e di relazioni industriali, è particolarmente importante perché permette di ricondurre all'interno di una arena comune una gamma di tematiche disparate, afferenti all'istruzione, alla formazione professionale, alla disoccupazione giovanile e alla struttura delle retribuzioni, consentendo così di seguire ed esaminare analiticamente il *continuum* che lega tutte le condizioni intermedie dalle quali un giovane può transitare nel passaggio dall'istruzione al lavoro: formazione professionale, apprendista-

---

<sup>(46)</sup> Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *World Employment Report 2004/2005*, cit.

to, occupazione temporanea, partecipazione a programmi di politica attiva del lavoro.

È del resto la stessa ILO ad aver già utilizzato questo concetto per osservare da vicino e scorporare alcuni indicatori relativi alla occupazione giovanile lavoro: la durata del passaggio dai percorsi formativi al mercato del lavoro, l'età di ingresso, lo *status* occupazionale, il rapporto tra il livello di istruzione conseguito e la posizione ricoperta nel mercato del lavoro, i livelli reddituali, il settore di impiego, le disparità di genere. Quello che ora si propone è dunque l'ultimo passaggio del ragionamento, che dovrebbe consentir di chiudere il cerchio tra sistemi educativi e formativi e mercato del lavoro.

Applicato al problema della occupazione giovanile e della qualità/produttività del lavoro, il concetto di transizione scuola-lavoro pare in effetti in grado di consentire lo sviluppo delle innovazioni di metodo e contenuto proposte nei paragrafi che precedono, indicando una chiara connessione non solo teoretica ma anche pratico-operativa tra percorsi educativi e formativi e mercato del lavoro.

Sul versante del contenuto, il concetto in questione permette infatti di focalizzare l'attenzione sulle carenze che intervengono nella "accumulazione" del capitale umano nelle fasi che precedono l'ingresso nel mondo del lavoro. Il riferimento è ai temi, tra loro collegati, della asimmetria informativa e del *mismatch* tra la offerta formativa e la domanda del mercato, che provocano i fenomeni in precedenza osservati della disoccupazione, della sotto-occupazione e del lavoro di bassa qualità. Investire sulla produttività come chiave di accesso al "lavoro decente" richiede di sintonizzare gli strumenti regolativi (come i contratti di lavoro), e forse anche i valori che stanno alla base della formazione e della interpretazione delle regole, in coerenza con il fine di agevolare l'incontro tra domanda e offerta.

Dal punto di vista del metodo, il concetto di transizione scuola-lavoro richiama immediatamente la necessità di un approccio regolativo fortemente istituzionalizzato, non fondato sulla imposizione di una autorità esterna bensì sulla partecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi rilevanti in materia (potere pubblico, parti sociali, istituzioni educative e formative). Solo una forte struttura istituzionale, composta da tutti i soggetti citati, può accompagnare efficacemente la costituzione dei raccordi tra i diversi segmenti di cui si compone questa complessa fase della vita. Raccordi che, come detto, costituiscono la condizione essenziale per uno sviluppo del capitale umano effettivamente orientato alla produttività e, quindi, all'occupazione decente. Questo perché, da un lato, si tratta dei soggetti che meglio di tutti possono conoscere ed interpretare in chiave occupazionale le esigenze correlate ad ogni contingenza economica; dall'altro perché essi adempiono all'essenziale compito di sorvegliare e garantire contro il compimento di abusi (ad esempio, affinché gli schemi contrattuali utilizzati per avvicinare i percorsi formativi al mercato del lavoro non divengano fonte di approvvigionamento di manodopera a basso costo, oppure come mezzo per sostituire i lavoratori adulti con giovani più a buon mercato). Circostanza questa che potrebbe consentire di pervenire a una nuova concezione dei sistemi educativi e formativi, non più intesi come un mondo a sé stante e autoreferenziale, quanto piuttosto come una dimensione fortemente intrecciata con le dinamiche e le logiche di funzionamento dei mercati del lavoro.



Affinché l'assetto così prefigurato possa realizzarsi è dunque necessario, in un'ottica di relazioni industriali, che gli attori entrino con maggiore decisione e capacità progettuale nella costruzione di percorsi educativi e formativi coerenti con le esigenze del mercato del lavoro globale, anche instaurando reti e alleanze con istituzioni e soggetti di altri Paesi, in un importante gioco di anticipo rispetto alla soluzione dei problemi. Per avviare questo percorso si deve, ad avviso di chi scrive, affidare alle parti sociali e alle relazioni industriali tale gioco di anticipo. Il concetto di transizione scuola-lavoro può fungere a questo fine alla stregua di un percorso di integrazione complessiva tra il sistema formale di educazione e formazione professionale, inteso come un sistema unitario e di pari grado (con percorsi interscambiabili a partire dal livello secondario), e il mercato del lavoro (Figura 6) e non invece, come da tradizione, quale zona di confine tra sistema educativo e mercato del lavoro che vede contrapporsi politiche *ex ante* e politiche *ex post* (Figura 7).

Figura 6 – Capitale umano e mercato del lavoro: la proposta alternativa.

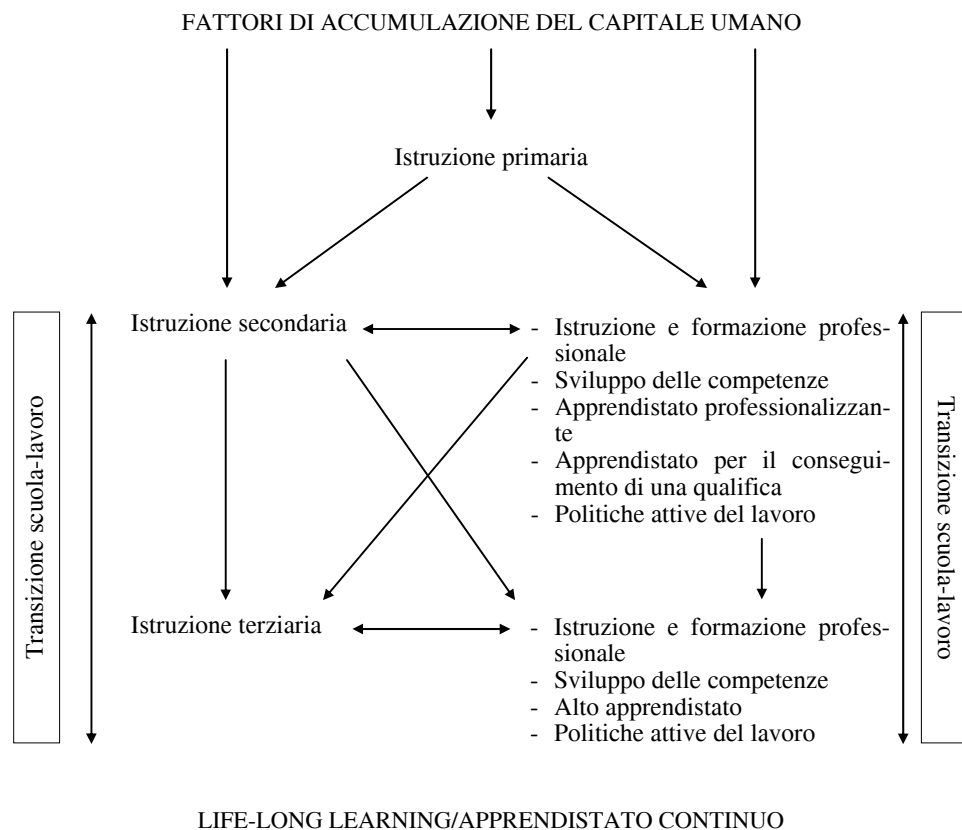
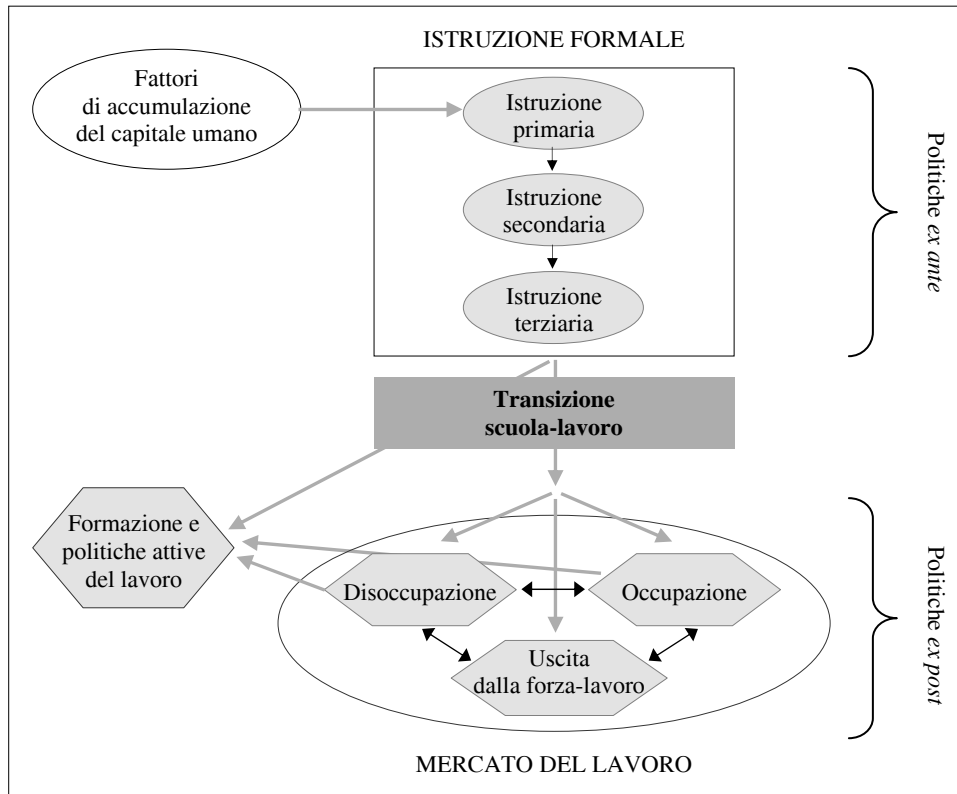


Figura 7 – Capitale umano e mercato del lavoro: l'impostazione tradizionale.



Fonte: ONU, Commissione Economica per l'Africa.

L'importanza di questo percorso è evidente solo se si ponga mente agli studi che hanno dimostrato come l'impatto degli interventi a sostegno dell'occupazione dei giovani svantaggiati diminuisca con l'avanzare dell'età<sup>(47)</sup>. In altri termini, e come ha recentemente riconosciuto la Banca Mondiale in una importante indagine sulle politiche di sostegno della occupazione giovanile nell'Africa subsahariana<sup>(48)</sup>, anticipare l'epoca degli interventi ad un periodo anteriore all'uscita dai percorsi educativi, ne aumenta il potenziale di buon esito.

<sup>(47)</sup> Cfr. tra gli altri J. MARTIN, D. GRUBB, *What Works and for Whom. A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, IFAU Working Papers, 2001, n. 14, in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*; J.J. HECKMAN, L. LOCHNER, *Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy*, in S. DANZIGER, J. WALDFORTEL (a cura di), *Securing the Future: Investing in Children from Birth to Adulthood*, Russel Sage Foundation, New York, 2000.

<sup>(48)</sup> Cfr. F. ROTHER, *op. cit.*, 3, in cui si afferma che «addressing potential problems early has a greater return than when young people have left formal education». Tale opinione è condivisa dall'OECD, che in uno dei suoi periodici rapporti sull'occupazione ha osservato: «the evidence from the evaluation literature suggests the biggest pay-off for disadvantaged youths come from early and sustained interventions. Such interventions should begin before children enter the compulsory schooling system, and they should

Non si comprende pertanto perché, dopo aver riconosciuto la preferibilità di azioni preventive rispetto ad interventi *ex post*, la letteratura che si occupa di questi problemi non abbia la forza di procedere a una ricomposizione in chiave unitaria dei problemi della coerenza dei sistemi educativi e formativi con il mercato del lavoro in una ottica globale. Ciò può forse essere spiegato proprio con la mancanza di una riflessione interdisciplinare che riunisca, sotto un unico concetto trainante, le diverse specificità e competenze disciplinari. Eppure, solo una riprogettazione ad opera delle istituzioni e delle parti sociali dei percorsi educativi e formativi può consentire una realistica integrazione con il mondo del lavoro, tale da rispondere alle sfide della globalizzazione. E ciò tanto più considerando che, per i Paesi in via di sviluppo, il vero problema è ancora quello di garantire a tutti il livello primario di educazione. Di modo che pare irrealistico mantenere un sistema di educazione formale tradizionale per il secondo e il terzo livello quando in un numero ancora rilevante di casi neppure il primo livello viene conseguito<sup>(49)</sup>.

L'esperienza internazionale e comparata ci segnala, al riguardo, talune buone pratiche che potrebbero ora essere sperimentate anche nei Paesi in via di sviluppo. Oltre alla espansione dei programmi di formazione professionale, ovvero all'apertura di canali di collegamento tra istruzione generalista e professionalizzante, esiste e può essere valorizzata una vasta gamma di esperienze lavorative incardinate all'interno di programmi scolastici (*school-based workplace experience*). Tali esperienze variano dalla prestazione gratuita di lavoro ad accordi per prestazioni retribuite alternate a periodi di frequenza a lezioni frontali, all'interno di un dato intervallo temporale (giorno, settimana o periodo più ampio).

Le analisi che hanno investigato l'impatto di queste esperienze sull'occupabilità dei giovani che le hanno intraprese danno conto di una correlazione positiva. È del resto notorio che l'occupazione giovanile è relativamente alta nei Paesi, come la Germania e la Danimarca, in cui i sistemi di istruzione e formazione sono organizzati secondo uno schema "duale" che prevede l'ingresso nel mercato del lavoro attraverso esperienze di apprendistato che costituiscono un ottimo ponte tra il mondo della scuola e quello del lavoro. Il beneficio in questi casi è conseguenza del precoce contatto dei giovani con il mondo del lavoro.

È ben noto che in Paesi come quelli da ultimo citati gli schemi di apprendistato sono fondati sul presupposto della coesistenza armoniosa di diversi elementi interdipendenti. Da un lato i bassi livelli retributivi, che rendono l'apprendistato attrattivo per i datori di lavoro. Dall'altro la certificazione, e quindi la spendibilità nel mercato, delle qualifiche conseguite al termine dell'apprendistato, che rende tale contratto conveniente per i lavoratori. E, a legare insieme tali elementi, una solida base istituzionale costituita dalle associazioni datoriali e sindacali, che definiscono le qualifiche con l'intento di preservarne costantemente la validità nel mercato. Di qui il ruolo strategico non solo e non tanto dei soggetti pubblici, che possono sostenere finanziariamente queste iniziative, ma prima di tutto degli

---

*be followed by intensive efforts to boost their performance in primary and secondary schooling and reduce drop-out rates»:* cfr. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Employment Outlook 2002. A Better Start for Youths?*, cit.

<sup>(49)</sup> Cfr. UNITED NATIONS – ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, *op. cit.*

stessi attori del sistema di relazioni industriali, che hanno un ruolo decisivo rispetto alla utilità di questi percorsi in alternanza.

Come dimostrano i deboli risultati delle esperienze di sostegno e implementazione del sistema di apprendistato sin qui avviate nei Paesi dell'Africa sub-sahariana<sup>(50)</sup>, esiste certamente un complesso problema di trasposizione, ben noto agli studiosi di diritto comparato, di istituti che hanno i loro punti di forza in caratteristiche del tutto peculiari e tipiche dei sistemi nazionali in cui operano<sup>(51)</sup>. È comunque un dato di fatto che solo nei Paesi che utilizzano adeguatamente questo strumento i tassi di disoccupazione giovanile non si discostano poi molto da quelli della popolazione adulta<sup>(52)</sup>, lasciando così intravedere una interessante connessione tra apprendistato e inserimento stabile e di qualità nel mercato del lavoro.

Il senso della nostra proposta va peraltro ben oltre un semplice intervento di riforma dei sistemi educativi e formativi in una (pur importante) ottica meramente nazionale<sup>(53)</sup>, e si propone di sviluppare, con l'ausilio delle organizzazioni internazionali e della rete di attori sociali a livello internazionale e locale, una serie di iniziative di carattere globale. Esse potrebbero procedere nel senso di immaginare l'attivazione sistematica di flussi di manodopera tra le aree forti e le aree deboli, mediante interscambi di studenti (dai Paesi in via di sviluppo verso i Paesi sviluppati) e docenti (dai Paesi sviluppati ai Paesi in via di sviluppo) governati dalle istituzioni scolastiche e universitarie, secondo programmi educativi concordati, a livello locale, con le istituzioni e le parti sociali dei rispettivi Paesi in modo da intercettare i reali fabbisogni formativi.

Nella nuova economia, la ricchezza principale delle nazioni risiede nella dotazione di capitale umano. È il capitale umano il vero fattore di crescita e il motore del cambiamento. Da questo punto di vista i Paesi in via di sviluppo dispongono, rispetto alla vecchia Europa e alle altre economie occidentali caratterizzate da un vistoso invecchiamento della popolazione, di una enorme ricchezza che, per non essere spreca, va gestita non attraverso velleitarie regole giuridiche, ma soprattutto, come avvenuto in un recente passato in molte economie asiatiche, attraverso una riforma dei sistemi educativi e formativi su scala globale che va condotta in raccordo con le parti sociali. Un governo attivo di questo sistema potrebbe in effetti offrire ai giovani provenienti dall'Africa e dalle altre regioni in via di sviluppo una realistica alternativa rispetto alla disoccupazione, al lavoro sommerso o ai viaggi migratori della disperazione che alimentano flussi e ingressi clandestini.

La soluzione proposta non è certo di breve periodo e di facile implementazione e richiede un complesso sforzo ad opera degli attori del sistema educativo e formativo e di quelli del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. Tuttavia non si intravedono, allo stato, valide alternative. C'è del resto ampia consapevolezza, tra i *policy-makers*, che il conseguimento di condizioni di lavoro decenti e produttive

---

<sup>(50)</sup> Cfr. F. ROTHER, *op. cit.*

<sup>(51)</sup> Sulle insidie della trasposizione per il comparatista cfr. le riflessioni di M. WEISS in *q. Fascicolo*.

<sup>(52)</sup> Cfr. per tutti M. AXMANN, *op. cit.*

<sup>(53)</sup> In questa prospettiva il terreno è stato ampiamente dissodato, in Italia, da G. BERTAGNA, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema educativo e di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

per i giovani non possa essere perseguito attraverso misure frammentarie e isolate, bensì richieda un concorso coerente di politiche quali, tra l'altro, la modernizzazione dell'apparato normativo e il potenziamento dei servizi di orientamento, istruzione e formazione.

Il tema della transizione scuola-lavoro ci pare, da questo punto di vista, l'ambito migliore su cui lavorare e investire per ottenere qualche risultato di tipo strutturale, che superi cioè la endemica fragilità della crescita dei Paesi in via di sviluppo, basandosi del resto su una convenienza reciproca tra tutte le aree e le economie del mondo globale.

5. Chi scrive è ben consapevole che la prospettiva proposta in questo studio necessita di ulteriori verifiche e approfondimenti sul campo. Non si può tuttavia non notare, a conclusione del ragionamento, come l'impiego del concetto di transizione scuola-lavoro possa fornire un importante contributo a quei filoni di indagine che, da tempo, si interrogano sulla opportunità di una rifondazione del campo di riflessione teorico e dello statuto scientifico tanto del diritto del lavoro quanto delle relazioni industriali.

Per quanto innovativa, e oggetto di ulteriori verificazioni, questa prospettiva di indagine si colloca infatti, a livello teorico, nel solco di alcune recenti proposte dottrinali volte a estendere e modificare l'ambito di azione e studio sia del diritto del lavoro che delle relazioni industriali, al fine di confermarne la persistente attualità e utilità rispetto a un *trend* internazionale che sembra invece emarginare queste due aree disciplinari. Sotto il primo aspetto, non si può non richiamare quel filone dottrinale che ha recentemente proposto la necessità di riformulare (*recast*) la disciplina del diritto del lavoro declinandola alla stregua di un "diritto del mercato del lavoro" <sup>(54)</sup>, evidenziando con ciò come il paradigma dominante nel diritto del lavoro nella seconda metà del ventesimo secolo sia manchevole dei "poteri esplicativo e normativo" all'interno delle mutevoli procedure del mercato del lavoro (sia interno sia esterno alle imprese), delle nuove teorie economiche sul mercato del lavoro e delle sue istituzioni e, persino, di quelle larghe mutazioni nelle strutture della società nel suo insieme ricollegabili alla globalizzazione della economia e dei mercati. Sotto il secondo profilo, si deve invece ricordare quel recente filone dottrinale che, riflettendo sul paradigma originale delle relazioni industriali, così come sviluppato all'inizio del XX Secolo <sup>(55)</sup>, suggerisce di estendere considerevolmente l'ambito di osservazione ben oltre le dinamiche sindacali, in modo da abbracciare tutte le problematiche legate alle relazioni di lavoro. Opzione questa imprescindibile, in una economia globale, se non si vuole correre il rischio di una sempre maggiore marginalizzazione delle relazioni industriali rispetto alle libere logiche del mercato.

Un importante contributo, in questa direzione, potrebbe dunque derivare dalla ipotesi avanzata in questo studio, che propone infatti di governare le dinamiche della domanda e della offerta di lavoro mediante un raccordo su scala globale dei

---

<sup>(54)</sup> Cfr. C. ARUP, R. MITCHELL, *Dal diritto del lavoro al diritto del mercato del lavoro*, in *q. Rivista*, 2008, n. 2, 293-310.

<sup>(55)</sup> Cfr. B. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in *q. Rivista*, 2006, n. 4, 1107-1133.

sistemi educativi e formativi e dei mercati del lavoro, ritenendo di trovare in ciò una soluzione più efficace e realistica rispetto a una prospettiva regolatoria (o anche deregolatoria) resa sempre più debole e ineffettiva dalla perdita di sovranità degli Stati nazionali sul governo del mercato del lavoro. In questo senso non si vuole negare la tradizionale funzione di tutela del diritto del lavoro, ma semplicemente ricordare che il diritto del lavoro è un diritto della produzione prima ancora che un diritto distributivo, e che senza crescita e sviluppo si comprimono inevitabilmente le potenzialità del mercato del lavoro e le tutele dei lavoratori. Di qui la conferma della importanza decisiva del metodo delle relazioni industriali, in considerazione del fatto che non è ancora stato inventato uno strumento migliore, e più efficiente, in grado di contemperare le istanze di tutela del lavoro con le esigenze di competitività delle imprese.

**La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano – Riassunto.** *Il saggio muove dalla ricognizione dei profili di elevata complessità e delle contraddizioni che caratterizzano, in prospettiva comparata, il tema dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Le economie più avanzate registrano infatti, nel complesso, un progressivo innalzamento della età di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro che solleva non pochi problemi di carattere economico e sociale; per contro le economie dei Paesi in via di sviluppo presentano fenomeni propri delle fasi che hanno contrassegnato la nascita del moderno diritto del lavoro, legati a un massiccio sfruttamento della forza-lavoro giovanile e minore che, non di rado, risulta coinvolta in imponenti flussi migratori verso le aree geografiche più sviluppate. Seguendo una metodologia comparata, coordinata con i dati economici emergenti dalle più recenti indagini condotte dall'ILO e dall'OECD, gli AA. si propongono di individuare una chiave interpretativa che consenta di affrontare in modo unitario, su scala globale, il problema della occupazione giovanile e le sue interrelazioni con i temi della produttività e dell'investimento in capitale umano. La tesi è che tale chiave di lettura possa essere rinvenuta nel concetto di transizione scuola-lavoro, relegato finora ad un ruolo marginale nel dibattito delle relazioni industriali e del diritto del lavoro in particolare.*

**Productivity, Investment in Human Capital and the Challenge of Youth Employment in the Global Market (Article in Italian) – Summary.** *The essay starts by noticing the complexities and the contradictory aspects affecting, in a comparative perspective, the issue of access to the labour market on the part of young people. In the most advanced economies there has been a steady increase in the age at which young people enter the labour market, giving rise to significant economic and social problems. The economies of developing countries, on the other hand, are characterised by different trends, that bring the mind the early stages of modern labour law, with the large-scale exploitation of young workers and children, many of whom join the flow of migrants towards the more highly developed regions of the world, with the consequent risk of impoverishing human capital in the country of origin. The study adopts a comparative approach, based on the latest economic data on youth employment from ILO and OECD surveys. The aim is to identify a perspective for tackling in a global dimension the matter of youth employment and its connections with the issues of productivity and investment in human capital. For this purpose, it is proposed to make use of the school-to-work perspective: a concept that has so far attracted little attention from industrial relations and labour law scholars.*