

#### 4. I limiti di una strategia (solo) nazionale

Ritornando agli interrogativi sollevati nel secondo paragrafo, è interessante chiedersi se le recenti riforme abbiano promosso un cambiamento del regime di sotto-tutela che aveva caratterizzato in passato le politiche per l'occupazione giovanile in Italia. Utilizzando alcune delle categorie di analisi che abbiamo precedentemente richiamato, è possibile osservare come l'Italia sia transitata verso un modello incentrato su una regolazione del mercato del lavoro ancora più flessibile rispetto al passato, ma maggiormente inclusivo sul fronte delle tutele in caso di disoccupazione<sup>2</sup>. Inoltre, alcuni, seppur timidi, segnali di cambiamento possono essere colti anche sul fronte delle politiche di transizione scuola-lavoro e in parte delle politiche attive che, se effettivamente implementate, potrebbero accrescere le *chance* di inclusione delle giovani generazioni nel mondo del lavoro.

È difficile però sostenere che l'Italia abbia definitivamente imboccato la strada di uscita da un regime di transizione «sotto-sviluppato» o «di cit-tadinanza negata», per richiamare i concetti utilizzati da Walther (2006) e Chevalier (2016) con riferimento ai Paesi sudeuropei. Per quanto i più recenti provvedimenti del governo presentino alcune interessanti novità, la loro reale portata ed efficacia resta da dimostrare.

L'annunciata attuazione di un nuovo sistema di politiche attive del lavoro e soprattutto di servizi per l'impiego deve essere ancora realizzata, mentre anche nelle migliori delle prospettive ci vorrà molto tempo prima che esso possa entrare a regime.

Un discorso analogo può essere fatto in relazione alle novità introdotte nell'ambito delle politiche di transizione scuola-lavoro. Se, sulla scia di un ampio dibattito internazionale, anche in Italia si registra una rinnovata attenzione nei confronti dell'introduzione di un sistema duale, la sua effettiva implementazione si scontra con condizioni di contesto, economiche e culturali poco favorevoli a un suo veloce radicamento. Inoltre, i provvedimenti adottati non sono da intendersi come una rivoluzione copernicana; essi procedono piuttosto secondo la logica del «cacciavite» (Ballarino 2016), dal momento che cercano di realizzare alcuni degli obiettivi mancati dalle passate riforme. Il rischio principale è comunque che la riforma della rete dei servizi per l'impiego e la strategia di promozione del sistema duale rimangano vittime della trappola dell'incoerenza, ovvero dell'eccessiva distanza tra obiettivi dichiarati, caratteristiche del contesto e risorse e strumenti messi a disposizione.

Una seconda considerazione critica riguarda l'intenzione di favorire attraverso l'adozione del Jobs Act maggiori e migliori *chance* occupazionali anche e soprattutto a favore delle giovani generazioni. La forte promozione dei contratti a tutele crescenti è stata giustificata dal governo con il fine di contrastare la cosiddetta «trappola

---

<sup>2</sup> Seguendo il modello proposto da Cinalli e Giugni (2013), questo significherebbe il passaggio da un regime di *precariousness* a un regime di *social protection*.

della precarietà», ovvero quel fenomeno tale per cui molti lavoratori, soprattutto i più giovani, fanno il loro (re-)ingresso nel mondo del lavoro con contratti a termine che, invece di rappresentare trampolini di lancio per una successiva stabilizzazione, segnano l'inizio di carriere fortemente frammentate, dove lunghi periodi di disoccupazione si alternano a rapporti di lavoro di breve o brevissima durata (Berton *et al.* 2012). Il governo Renzi ha incentrato la sua strategia, perlomeno stando agli intenti dichiarati, sulla promozione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, cercando di invertire in questo modo la spirale negativa della precarietà.

I dati disponibili indicano solo in parte che il mercato del lavoro italiano si stia muovendo nella direzione auspicata dall'esecutivo. Per quanto nel corso del 2015 la crescita netta dei rapporti a tempo indeterminato abbia registrato un segno positivo (+605.000 posizioni), questo aumento interessa parzialmente le fasce più giovani, dove ancora prevalgono le assunzioni a termine (INPS 2016a). Un ulteriore aspetto preoccupante riguarda il crescente ricorso al lavoro accessorio, testimoniato dall'aumento esponenziale dell'utilizzo dei *voucher*<sup>3</sup>.

Infine, la stabilizzazione dei lavoratori, giovani e non, grazie alla diffusione dei contratti di lavoro a tutele crescenti è comunque da ritenersi solo presunta. Il mercato del lavoro italiano ha sempre mostrato elevati livelli di mobilità per i dipendenti privati, anche per coloro assunti a tempo indeterminato. Per questo è improbabile che la sola introduzione di questa nuova forma contrattuale possa incidere in maniera profonda sulle scelte degli imprenditori, che dipendono soprattutto dalle caratteristiche della struttura produttiva e del lavoro.

In sintesi, nonostante gli sforzi del governo nella promozione dei contratti a tempo indeterminato, l'occupazione a termine continuerà ad avere un ruolo importante, mentre anche l'eventuale diffusione dei nuovi contratti a tutela crescente difficilmente fornirà una garanzia effettiva di stabilità e crescita del lavoratore, soprattutto per i più giovani.

Di fronte a un simile scenario, le misure volte all'accompagnamento delle frequenti transizioni all'interno e all'esterno del mercato del lavoro acquistano una salienza sempre più rilevante. Tali misure però, a differenza delle liberalizzazioni del mercato del lavoro, richiedono investimenti di lunga durata, servizi e continuità nell'implementazione per poter produrre qualche risultato positivo. Inoltre, esse rischiano di essere destinate a un probabile fallimento se non vengono considerate come parte di una ben più ampia strategia in grado di intervenire su diversi fronti, compreso quello dello stimolo alla domanda. In altre parole, le politiche per l'occupazione giovanile, e più in generale quelle rivolte alla promozione di «buone» transizioni, necessitano comunque dello sviluppo di un'occupazione di qualità, ovvero di buone *po-sizioni* verso cui poter transitare.

---

<sup>3</sup> Il numero dei lavoratori pagati con *voucher* è cresciuto nel 2015 del 66% rispetto all'anno precedente; si tratta per lo più di giovani adulti (età media di 36 anni) che percepiscono importi ridotti (pari in media a circa 450 euro netti all'anno) (INPS 2016b).

I Paesi in cui la disoccupazione giovanile è più pressante sono però anche quelli che presentano una condizione macroeconomica e delle finanze pubbliche di maggiore criticità e, per questo, sono esposti alle restrizioni di bilancio definite nell'ambito del semestre europeo. Ciò limita la possibilità stessa di investimenti necessari a far fronte alla ripresa dell'economia e al con-tempo ai rischi dei mercati del lavoro postindustriali, quali la persistenza di un'elevata disoccupazione giovanile. Il contrasto a tali rischi chiama in causa non solo risposte a livello nazionale, come quelle che abbiamo esaminato con riferimento all'Italia, ma anche interventi di carattere sovranazionale<sup>4</sup>. Questi ultimi dovrebbero essere innanzitutto rivolti ad alleggerire la pressione delle politiche di austerità, laddove si necessiti di importanti sforzi sul fronte delle politiche sociali. Allo stesso tempo, l'intervento sovranazionale potrebbe essere orientato verso l'istituzione di uno strumento in grado di fornire, come argenteremo, un sostegno diretto alle transizioni attive. Questo strumento, oltre ad alleviare il peso di problemi radicati a livello nazionale e spesso regionale, presenterebbe anche altri aspetti positivi. Esso si muoverebbe infatti nella direzione di rompere quel circolo vizioso creatosi tra politiche di austerità, mancata crescita economica e radicalizzazione politica che affliggono numerosi Paesi europei, favorendo il rafforzamento della solidarietà fra i cittadini europei.

## **5. «Giovani europei»: verso uno schema di sostegno alle transizioni attive**

Come abbiamo detto in precedenza, il mancato sviluppo di adeguate politiche in grado di contrastare elevati livelli di disoccupazione giovanile può alla lunga compromettere lo stesso esercizio della cittadinanza democratica da parte delle giovani generazioni. L'esercizio di tale cittadinanza nella sua componente sociale ha conosciuto con il passare dei decenni una profonda trasformazione. Prendendo in considerazione la celebre prospettiva marshalliana sulla cittadinanza democratica (Marshall 1950), possiamo osservare infatti come quest'ultima fosse riferita essenzialmente allo Stato-nazione (la Gran Bretagna), inteso come lo *spazio* fondamentale, se non l'unico, per l'esercizio di tale cittadinanza. In particolare, la cittadinanza sociale dipendeva dalla capacità di istituire e alimentare a livello nazionale schemi obbligatori di assicurazione volti alla tutela dei principali rischi e bisogni sociali.

Una seconda caratteristica della cittadinanza sociale concerneva il suo sostanziarsi in diritti sociali e prestazioni che svolgevano essenzialmente una funzione correttiva e compensatoria nei confronti dell'alea e delle disfunzioni prodotte dal libero agire delle forze di mercato. All'interno dell'ordinamento giuridico statale, tali diritti occupavano di norma una posizione equiordinata, se non di superiorità, rispetto alle libertà economiche.

---

<sup>4</sup> La riflessione in merito a una possibile estensione a livello europeo dello spazio di solidarietà non va però intesa solo in senso strumentale, ovvero come se fosse un'attività di *fund raising* volta semplicemente al reperimento di risorse finanziarie. Allo stesso modo, la proposta di uno schema sovranazionale non deve rappresentare un alibi che solleva i governi nazionali dalle loro responsabilità in merito alla mancata realizzazione di riforme o al cattivo utilizzo delle risorse reperibili.

La tradizionale concezione marshalliana è stata oggetto di numerose revisioni ed estensioni (Ferrera 2004; Vesani 2011). In particolare, ciò che ovviamente non poteva essere considerato nell'analisi prodotta da Marshall era la prospettiva post-statuale, vale a dire la riflessione intorno alle conseguenze che il processo di integrazione europea e di globalizzazione economica avrebbero avuto sulla configurazione della cittadinanza sociale.

Fra queste conseguenze, quelle più allarmanti si sono manifestate, come indicato da Ferrera (2016), nell'acuirsi di tensioni che accompagnano il progetto di Unione europea già da alcuni decenni<sup>5</sup>, così come nell'emergere di conflitti tra nuovi e vecchi Stati membri rispetto alla possibile concorrenza tra sistemi regolativi differenti (*social dumping*) e tra Paesi periferici «debitori» e Paesi *core* «creditori» in merito al funzionamento dell'Eurozona. La radicalizzazione di queste contrapposizioni è sintomatica di una profonda crisi di legittimità che interessa l'Unione europea in quanto progetto politico. La necessità di mettere a punto risposte alle sfide determinate dagli attuali scenari politici ed economici appare pertanto in tutta la sua evidenza ed urgenza.

Sul piano delle politiche sociali europee sono state sviluppate numerose proposte di riforma volte a rafforzare la dimensione sovranazionale dell'Europa sociale. Tra queste proposte, alcune riguardano la «socializzazione» del semestre europeo (Zeitling e Vanhercke 2014) o l'avvio di una consultazione pubblica sulla strutturazione di un «Pilastro europeo dei diritti sociali», volto ad aggiornare il *social acquis* comunitario.

Altri progetti concernono la costituzione di strumenti sovranazionali quali, ad esempio, il rafforzamento di misure già esistenti (ad esempio il Fondo di aiuti europei agli indigenti, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione o il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale), oppure la proposta di introdurre nuove misure come l'Erasmus Pro (Delors *et al.* 2015) o un'indennità assicurativa di disoccupazione a livello europeo (Andor *et al.* 2014).

In questo paragrafo conclusivo non abbiamo la pretesa di passare in rassegna l'insieme di queste iniziative. Ci limitiamo comunque a osservare come sia l'Erasmus Pro, sia il sussidio europeo di disoccupazione suggeriscano il possibile sviluppo di un nuovo quadro sovranazionale di intervento nell'ambito delle politiche per l'occupazione giovanile.

L'idea di un Erasmus Pro è stata promossa nel 2015 da un gruppo di lavoro del *think tank* «Notre Europe – Jacques Delors Institut». Essa prevede di finanziare un programma di mobilità transazionale incentrato sull'organizzazione di «apprendistati europei» promossi dai differenti Stati membri<sup>6</sup>.

La proposta di un assegno di disoccupazione europea non è nuova dal momento che può essere fatta risalire già agli anni settanta. Tale idea è tornata fortemente in voga sia grazie all'attività di *advocacy* condotta da alcuni *think tanks*, sia perché è

---

5 Si fa riferimento alle tensioni relative alla cessione di sovranità a favore delle autorità sovranazionali e all'affermarsi di politiche comunitarie di *market making*, piuttosto che di *market correcting*.

6 Una proposta che si muove in una direzione analoga concerne l'estensione e il rafforzamento del programma «My First Job Eures».

stata accolta da alcuni esponenti politici nazionali, tra cui il ministro dell'Economia Padoan. Si tratterebbe in sostanza di prevedere uno schema in grado di assolvere a due funzioni principali: fungere da meccanismo di stabilizzazione e di redistribuzione delle risorse tra Stati membri e operare come strumento che possa contribuire a riprodurre e accrescere legami solidaristici tra i cittadini europei.

Una delle questioni centrali per il successo di queste proposte concerne la loro viabilità politica, in particolare con riferimento al sussidio europeo di disoccupazione. Senza sottovalutare le difficoltà che simili iniziative posso-no incontrare<sup>7</sup>, la possibilità di connettere esplicitamente una proposta di schema sovranazionale ai ricorrenti dibattiti sull'attivazione dei lavoratori e sulla crescita di opportunità per le giovani generazioni potrebbe accrescerne le *chance* di successo. A tal proposito, in quanto segue si tracciano i contorni di una nuova misura che, riprendendo l'idea dell'indennità europea di disoccupazione, la reinterpreti, combinandola allo spirito dell'Erasmus Pro.

La proposta a cui ci riferiamo è indirizzata alla costituzione di uno schema europeo di sostegno alle transizioni attive che chiameremo in via del tutto preliminare «Giovani europei» (*Young European Active Transition scheme – YEATs*). L'idea è quella di un sussidio monetario che provveda a sostenere almeno parzialmente tutte quelle esigenze di integrazione al reddito che possono interessare le giovani generazioni nelle frequenti e molteplici transizioni destrutturate che caratterizzano il loro pieno passaggio all'età adulta. Il quadro di riferimento teorico-analitico su cui si basa questa proposta è rappresentato dalla teoria dei mercati dei lavori transizionali (Schmid 2015) e dall'approccio dell'investimento sociale, declinato nella prospettiva del ciclo di vita (Kvist 2015). Tale schema non solo è compatibile con l'idea di un sussidio europeo di disoccupazione, ma finisce con l'integrarla, presentando alcuni vantaggi.

Innanzitutto, esso si rivolge sperimentalmente alle persone al di sotto dei 35 anni residenti negli Stati aderenti all'Unione economica e monetaria e dovrebbe essere finanziato in base al numero dei giovani che si trovano nella condizione di disoccupati o di NEET. Tale fondo porrebbe le basi per l'apertura di un «conto personale» da cui poter attingere per provvedere al possibile sostegno di una pluralità di iniziative volte a contrastare i rischi connessi alle transizioni all'interno e al di fuori del mercato del lavoro<sup>8</sup>. In tal senso, lo YEATs potrebbe fungere anche da meccanismo di stabilizzazione economica, procedendo a una parziale redistribuzione delle risorse tra Stati membri (variabile a seconda della congiuntura economica), a favore di quelle aree in condizioni di maggiore difficoltà, a differenza di quanto avviene con le più comuni forme di *personal accounts* che di norma non prevedono forme di redistribuzione.

Un secondo vantaggio di tale proposta è che i principi ispiratori dello schema «YEATs – Giovani europei» e il suo fuoco sul sostegno alle transizioni appaiono coerenti rispetto al più recente dibattito di *policy* incentrato sui temi dell'attivazio-

---

7 Per una sintesi sulle difficoltà di carattere tecnico (economiche e giuridiche) si rinvia a Claeys *et al.* (2014).

8 Tale fondo potrebbe prevedere anche un cofinanziamento pubblico nazionale e/o privato.

ne, dell'investimento sociale e della promozione delle capacità delle persone, rappresentando di fatto un rafforzamento, ma al contempo anche una revisione, del programma Garanzia giovani (o di altre iniziative finanziate dal Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale).

Un altro aspetto fondamentale è che tale schema sia percepito, al di là del suo nome, come una misura volta a promuovere il senso di solidarietà fra i cittadini europei, partendo da quelli dell'area Euro. A tal fine, sarebbe auspicabile che il suo carattere sovranazionale e unificante comportasse anche una gestione da parte di funzionari di *status* europeo che operino a livello locale nei vari paesi, a stretto contatto con i servizi già presenti nei vari territori, fornendo assistenza per la concessione delle risorse e l'accompagnamento al loro utilizzo. Le resistenze delle burocrazie nazionali su questo fronte sarebbero numerose, ma la previsione di un corpo europeo di funzionari addetti ai «servizi per la transizione attiva – Giovani europei» consentirebbe una più chiara identificazione della natura squisitamente sovranazionale di tale strumento. Anche al fine di porsi come misura che possa rafforzare il senso di *Wir-Perspektive* tra i cittadini europei, lo schema dovrebbe infine incentivare la mobilità transnazionale. Ciò nonostante, esso non dovrebbe essere esclusivamente rivolto a tale scopo, come nel caso del programma Erasmus, dal momento che interesserebbe solo un numero esiguo di persone. È infatti opportuno che lo YEATs lasci spazio al libero sviluppo di piani di vita fondati su molteplici equilibri tra opportunità e legature, rispettando le scelte anche di coloro che non vogliono o possono impegnarsi in esperienze all'estero (Dahrendorf 1980).

In conclusione, la creazione di un tale schema a livello europeo non rappresenta una ricetta magica in grado di risolvere i problemi dell'occupazione giovanile e del mercato del lavoro soprattutto con riferimento ai Paesi sudeuropei. Ciò nonostante, la sua istituzione potrebbe fornire sostanza all'idea di Unione sociale europea espressa da Vandenberg (2013)<sup>9</sup>, promuovendo al contempo i valori di solidarietà, reciprocità, fiducia e benevolenza che, come messo in luce da Ferrera (2016), dovrebbero essere posti al centro della riscrittura di un nuovo contratto sociale fra cittadini e governi europei.

## 6. Conclusioni

Questo articolo ha illustrato alcune delle più recenti novità in materia di politiche occupazionali giovanili adottate in Italia, al fine di comprendere se il nostro Paese si stia muovendo in direzione di un cambiamento di modello. Sebbene su questo

---

<sup>9</sup> Come precisa Vandenberg (2013), l'idea di Unione sociale europea non deve comunque essere semplicemente ricondotta al rafforzamento delle politiche sociali a livello sovranazionale. Essa si riferisce piuttosto alla guida e al sostegno dello sviluppo dei *welfare state* nazionali sulla base dell'identificazione di obiettivi e standard comuni. Ciò nonostante, l'idea di Unione sociale europea non esclude la creazione di schemi a livello europeo che possano integrare e rafforzare quelli nazionali, che influenzano negativamente il funzionamento complessivo del Mercato unico e che ha ricadute sulla stessa legittimità politica dell'Unione europea. Ciò chiama in causa la ricerca di soluzioni che rimettono in discussione l'idea che l'unico spazio di condivisione della responsabilità dei rischi sociali di nuova generazione debba essere quello statale.

fronte sia possibile cogliere i segnali di una trasformazione in corso, quest'ultima appare ancora incerta sia per via della recente adozione delle riforme, sia per i loro limiti intrinseci. Alcuni di questi limiti sono stati analizzati nei precedenti paragrafi. A questi si aggiungono le critiche relative al costo/efficacia di interventi, come le incentivazioni dei contratti a tutele crescenti, e più in generale di altre misure adottate dal governo.

Senza dunque negare i problemi endogeni alla strategia nazionale, si ritiene comunque che il suo impatto complessivo sia connesso sostanzialmente *i*) alla capacità dell'economia italiana di assicurare, in un contesto di forte interdipendenza delle economie e della finanza mondiale, la crescita effettiva dell'occupazione di qualità (ovvero fornire *posizioni*) e *ii*) alla capacità di accompagnare e tutelare le transizioni da una posizione all'altra. Su entrambi questi fronti, l'intervento a livello europeo gioca un ruolo fondamentale. La presenza e persistenza di elevati tassi di disoccupazione giovanile in Italia, così come in altri Paesi europei, pone infatti una sfida che va al di là dei mercati del lavoro nazionali. L'elevata disoccupazione giovanile rappresenta un esempio tipico di una situazione di «excessive social imbalance» (Vandenbroucke 2013)

La sfida della disoccupazione giovanile può rappresentare un'occasione per investire in direzione di un rafforzamento della componente sociale della cittadinanza europea e, al contempo, per contribuire alla (ri-)fondazione di un senso di Unione e di una «prospettiva di un Noi» (Habermas 2013), par-tendo dalle giovani generazioni e da una proposta di *policy* concreta, ovvero di livello intermedio nonostante le sue implicazioni di *high politics*. Numerosi autori hanno sostenuto l'importanza e la necessità di adottare a livello europeo strumenti volti a garantire una funzione di stabilizzazione macroeconomica, di redistribuzione delle risorse e di rafforzamento dei legami di solidarietà tra i cittadini europei. L'esistenza di un'offerta e di una domanda politica a favore di uno schema sovranazionale che risponda a tali esigenze non può comunque essere data per scontata. La sua introduzione si scontra inoltre con numerosi ostacoli e comporta una serie di implicazioni la cui analisi è al di fuori dalla portata di questo articolo, ma che lo sviluppo di una futura agenda di ricerca può aiutare ad identificare e affrontare.

Nei precedenti paragrafi ci siamo limitati a delineare i contorni di un possibile schema europeo per il sostegno alle transizioni attive. Tale schema persegue tre obiettivi: *i*) ampliare l'orizzonte spaziale della solidarietà al di là del quadro nazionale; *ii*) favorire la revisione e l'aggiornamento dei tradizionali strumenti di tutela sociale, al di là delle pur importanti garanzie offerte dalle indennità di disoccupazione e *iii*) promuovere uno strumento volto anche a contrastare la crisi del progetto politico di Unione europea. Non si tratta di una novità assoluta, dal momento che riformula proposte già circolanti e iniziative esistenti. Tali proposte e iniziative vanno però rafforzate ed estese, riconducendole a una strategia d'intervento maggiormente coordinata e visibile e presentandole all'interno di un nuovo *frame* (quello della messa in sicurezza delle transizioni attive) volto a suggerire un ripensamento

delle politiche per l'occupazione giovanile finora condotte sia a livello sovranazionale, sia nazionale.

## Riferimenti bibliografici

- Andor, L., S. Dullien, H.X. Jara, H. Sutherland e D. Gros (2014), *Designing a European Unemployment Insurance Scheme*, in «Intereconomics», 49, 4, pp. 184-203.
- Ballarino, G. (2016), *La legge sulla «Buona scuola». Un commento*, in «Politiche sociali», 3, 1, pp. 165-168.
- Berton, F., M. Richiardi e S. Sacchi (2012), *The Political Economy of Work Security and Flexibility: Italy in Comparative Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Chevalier, T. (2016), *Varieties of Youth Welfare Citizenship: Towards a Two-Dimension Typology*, in «Journal of European Social Policy», 26, pp. 3-19.
- Cinalli, M. e M. Giugni (2013), *New Challenges for the Welfare State: The Emergence of Youth unemployment regimes in Europe?*, in «International Journal of Social Welfare», 22, pp. 290-299.
- Claeys, G., Z. Darves e G.B. Wolff (2014), *Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance*, in «Bruegel Policy Brief», 6, Bruxelles, Bruegel.
- Dahrendorf, R. (1980), *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Delors, J., H. Enderlein, P. Lamy, E. Letta, F. Villeroy de Galhau, A. Vitorino, J. Baer e S. Fernandes (2015), *Erasmus Pro. For a Million Young European Apprentices by 2020*, Paris, Notre Europe.
- Ferrera, M. (2004), *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'unione europea*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1, pp. 95-126.
- Ferrera, M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Habermas, J. (2013), *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, lecture delivered at the KU Leuven, Leuven, <http://youtu.be/nKPWmuqQgi0>.
- ILO (2016), *Global Employment Trends for Youth 2015*, Geneva.
- Ingram, H. e A. Schneider (2006), *Policy Analysis for Democracy*, in M. Moren, M. Rein, e R. Goodin (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press, pp. 169-189.
- INPS (2016a), *Osservatorio sul precariato*, rapporto mensile, febbraio, Roma.
- INPS (2016b), *Osservatorio sul lavoro occasionale*, statistiche in breve, aprile, Roma.
- Kvist, J. (2015), *A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy*, in «Comparative European Politics», 13, 1, pp. 131-149.
- Lahusen, C., N. Schulz e P.R. Graziano (2013), *Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies*, in «International Journal of Social Welfare», 3, pp. 300-309.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosolen, G. e F. Seghezzi (2016), *La Garanzia giovani due anni dopo: analisi e proposte*, Reggio Emilia, Labour Studies n. 55.

- Schmid, G. (2006), *Social Risk Management Through Transitional Labour Markets*, in «Socio-Economic Review», 4, 1, pp. 1-33.
- Schmid, G. (2015), *Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance*, in «British Journal of Industrial Relations», 53, 1, pp. 70-93.
- Schmid, G. e B. Gazier (a cura di) (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Vandenbroucke, F. (2013), *A European Social Union: Why We Need It, What It Means*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 8, 2, pp. 221-248.
- Vesan, P. (2011), *Il federalismo delle chance di vita e le trasformazioni della cittadinanza sociale in Europa*, in E. Vitale (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, Giappichelli, pp. 89-114.
- Vesan, P. (2015), *Ancora al Sud? I Paesi mediterranei e le riforme delle politiche del lavoro negli anni della crisi economica*, in «Meridiana», 83, pp. 91-119.
- Vesan, P. (2016), *I giovani e le politiche del lavoro del governo Renzi*, in M. Carbone e S. Piattoni (a cura di), *Politica in Italia. I fatti e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino (in corso di pubblicazione).
- Vesan, P. e R. Lizzi (2016), *La Garanzia giovani e la prospettiva del new policy design*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, pp. 57-86.
- Walther, A. (2006), *Regimes of Youth Transitions. Choice, Flexibility and Security in Young People's Experiences Across Different European Contexts*, in «Young», 14, 2, pp. 119-139.
- Walther, A. e A. Pohl (2005), *Thematic Study of Policy Measures Concerning Disadvantaged Youth*, Study Report, Tübingen, Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS).
- Zeitlin, J. e B. Vanhercke (2014), *Socializing the European Semester. Economic governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, Stockholm, Sweden Institute for European Policy Studies.



# Parte Seconda



A cura di  
Maria Stella Agnoli

# Generazioni sospese

Percorsi di ricerca  
sui giovani *Neet*



**FrancoAngeli**

# 1. Generazione Neet. Il problema e i percorsi di ricerca

di Maria Stella Agnoli

## 1.1. Senza scuola né lavoro. Indagine sulla “generazione perduta” dei Neet<sup>1</sup>

Il *Rapporto annuale* dell’Istat sulla situazione del Paese nel 2010 (cfr. Istat, 2011b) stimava in 2.100.000 casi la presenza di giovani italiani, di età compresa tra i 15 e i 29 anni, non inseriti in alcun percorso di istruzione o formazione, né impiegati in alcuna forma di occupazione (pari al 22,1% della popolazione giovanile di riferimento)<sup>2</sup>. La pubblicazione di questi dati alimentò un vivace dibattito pubblico dai toni allarmistici: anche in Italia, si era ormai cominciato a parlare dei Neet (*Not in Education, Employment or Training*) come della “generazione perduta”. Analogamente in Europa, nello stesso periodo, veniva affrontata in toni parimenti foschi la questione riferita alle condizioni di simultanea assenza di quote consistenti di popolazione giovanile da processi formativi e da impegni lavorativi, nel quadro più generale delle trasformazioni che negli ultimi anni, in particolare a partire dalla crisi del 2008, hanno segnato le prospettive di futuro dei giovani nell’intero continente europeo (European

<sup>1</sup> Si fa qui riferimento al titolo originario del progetto di ricerca realizzato con un contributo della Sapienza Università di Roma su fondi di Ateneo - esercizio 2012. Alla realizzazione dell’indagine, diretta da chi scrive, hanno partecipato tutti gli autori del volume.

<sup>2</sup> I dati riferiti sono quelli disponibili al momento di elaborazione del progetto della presente indagine. Rispetto ad essi, tutte le stime successive sono risultate in crescita, al punto che quelle aggiornate al 2013 stimano i Neet della classe di età 15-29 anni in numero di 2.434.740, pari al 26,02% dei giovani della medesima classe. Scorporando il dato per la popolazione 15-24 anni, il valore registrato è di 1.333.596, pari al 22,17% della popolazione di riferimento. Aumentando a 34 anni il limite della fascia di età considerata per la stima del fenomeno, il valore sale ancora, attestandosi a 3.592.830 unità, pari al 27,27% dei giovani della classe di età 15-34 anni. Particolarmente drammatica, infine, risulta la situazione del segmento di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni che, con un valore di complessivi 2.259.233 Neet, incide per ben il 31,55% sulla popolazione di riferimento (cfr. Istat, 2014c). [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_Neet](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_Neet).

Commission, 2012b)<sup>3</sup>. Nelle ipotesi prospettiche formulate al riguardo, infatti, la crisi economica iniziata nel 2008 avrebbe avuto potenziali, maggiori ricadute proprio sulla disoccupazione giovanile, più sensibile di quella adulta alle variazioni del ciclo economico e, pertanto, avrebbe ulteriormente e fortemente ridotto le opportunità dei giovani di realizzare il percorso di transizione all'età adulta, esponendo una quota sempre più consistente di loro al rischio di esclusione sociale.

L'allarme suscitato in Italia dalle analisi del fenomeno derivava non solo dalla rilevata tendenza temporale all'incremento vistoso della popolazione Neet sul territorio italiano nel solo passaggio tra il 2009 e il 2010 (+ 6,8%), ma anche dalla constatazione che tale popolazione, pur mantenendo le proprie, tradizionali e peculiari connotazioni socio-economiche e territoriali (prevalente presenza di *inattivi*; maggiore diffusione nel Mezzogiorno; marcata connotazione per bassi livelli di titolo di studio conseguiti ed estrazione familiare operaia), nella sua quota incrementale era andata ad includere giovani del Nord-est, nonché giovani in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore. A detta dell'Istat, tale tendenza testimoniava gli effetti della crisi economica anche su ceti e territori storicamente al riparo da inattività e disoccupazione giovanile.

A ciò si aggiunga che la tendenza all'incremento del fenomeno in Italia si era manifestata nonostante l'armonizzazione con i criteri adottati a livello europeo per la rilevazione e la stima del fenomeno stesso avesse di fatto comportato un restringimento potenziale della classe dei casi riconducibile alla popolazione Neet<sup>4</sup> e, circostanza particolarmente rilevante, nonostante la diminuzione della componente demografica della popolazione italiana compresa nella fascia di età considerata.

L'alta incidenza nel nostro Paese di giovani né studenti né lavoratori – peraltro più elevata rispetto alla media europea, come chiaramente testimoniava un analitico rapporto di Italia Lavoro (2011) – è stata interpretata dall'Istituto nazionale di statistica come il fulcro di una vera e propria “questione giovanile italiana”, considerando la presenza dei giovani nel circuito formazione-lavoro come uno degli indicatori rilevanti della sostenibilità sociale del Paese. L'Italia, già segnata da un quadro demografico destinato a rapido invecchiamento, alla luce di queste emergenze veniva anche a caratterizzarsi per il parallelo incremento di un fenomeno di marginalizzazione delle nuove generazioni. Nel medio e nel lungo periodo inoltre, sempre a detta dell'Istat, la marginalizzazione dei giovani – connessa all'arretratezza del sistema formativo e alle difficoltà strutturali di ingresso nel mondo del lavoro – avrebbe prodotto coorti di popolazione sempre meno in grado di sostenere la competizione con i coetanei europei.

<sup>3</sup> I risultati della rassegna sistematica degli studi a carattere macrosociologico che sono condotti sulla questione giovanile in Europa sono illustrati diffusamente nel cap.2.

<sup>4</sup> Si veda il successivo par. 2.

Il fenomeno dei Neet, impostosi ormai da qualche anno e con crescente interesse all'attenzione dell'intero settore delle scienze sociali, si confermava in tutta la propria rilevanza nazionale, reclamando l'urgente elaborazione di politiche attive di contrasto al suo riprodursi e consolidarsi.

La scelta di questo fenomeno emergente come problema di ricerca sociologica empirica, peraltro ancora scarsamente presente nel panorama accademico italiano<sup>5</sup>, è maturata in questo quadro di sfondo, situandosi in una tradizione di studio e ricerca sui temi degli stili di vita e del disagio giovanile, della marginalità e dell'esclusione sociale a lungo praticata e sviluppata dai componenti del gruppo di ricerca.

## 1.2. Il fenomeno oggetto di indagine

### 1.2.1. *Lo status di Neet: riconoscimento e analisi nel contesto europeo*

Chiunque operi nel campo della ricerca, in qualsivoglia settore disciplinare – ma anche in quello delle policy, a qualunque livello – è consapevole del fatto che diverse definizioni dei fenomeni, derivando da diverse concettualizzazioni degli stessi, implicano i criteri di riconoscimento degli elementi della classe che ne definiscono l'estensione e, dunque, portano a diverse stime. La rilevanza dei criteri definitivi, in ogni caso, va ben oltre la portata delle condizioni alle quali si localizza un fenomeno e se ne stima la grandezza. Le definizioni, infatti, non sono mai neutrali: valgono a questo proposito le parole di Marie Jahoda: “Sono indizi per l'identificazione del fenomeno che si intende investigare e, volenti o nolenti, spesso implicano un giudizio su cosa si considera tollerabile o intollerabile in una società civile” (Jahoda, 1982, p.33); si vuole così richiamare ulteriormente l'attenzione posta da Max Weber al contesto del significato culturale attribuito al comportamento umano, agli “interessi culturali, e cioè di valore, che imprimono la direzione alla ricerca scientifica empirica” (cit. in Jahoda, Lazarsfeld e Zeisel, 1971; tr. it., 1998, p. 147).

Il fenomeno dei giovani non impegnati in attività di istruzione, occupazione, né formazione è “ufficialmente emerso” sulla scena europea a partire dalla fine degli anni '90. Lo status di Neet è stato definito per la prima volta nel Regno Unito, in uno studio prodotto nel luglio del 1999 dalla Social Exclusion Unit<sup>6</sup>. È utile risali-

<sup>5</sup> Al contrario, il fenomeno dei Neet è stato specifico oggetto di analisi in pubblicazioni e studi condotti da parte di organismi istituzionali: cfr. Italia Lavoro, 2011; Istat, 2012a; Istat, 2012b; Istat, 2013b; Isfol, 2013.

<sup>6</sup> *Bridging the Gap: New Opportunity for 16-18 Year Old not in Education Employment or Training*, UK, SBU, 1999. La *Social Exclusion Unit* è una struttura attivata nel Regno Unito

re all'atto di riconoscimento ufficiale del fenomeno perché in esso è contenuto l'elemento diagnostico e prognostico che ne costituisce tuttora la connotazione prevalente. In questo studio, il fenomeno dei Neet veniva considerato solo relativamente ai giovani di età compresa tra i 16 e i 18 anni, appena usciti dall'istruzione obbligatoria, la cui condizione di assenza nei percorsi formativi e lavorativi destava particolare preoccupazione in quanto considerata predittiva di avvio a percorsi di criminalità. In particolare, lo studio mirava a spiegare perché nel corso dei due anni successivi al conseguimento del livello di istruzione obbligatoria tanti giovani permanessero per lunghi periodi nella condizione di Neet, e indagava in merito ai fattori predittivi dell'ingresso, della permanenza e dell'uscita dalla condizione stessa: lo scopo era quello di elaborare un piano di proposte che costituissero per questi giovani nuove opportunità di ingresso o re-ingresso in percorsi di istruzione, formazione o lavoro. Emerse dallo studio una considerevole variabilità soprattutto in merito al rischio di permanenza nella condizione di Neet, associato a fattori di varia natura, sia contestuali che individuali, gli stessi caratteristicamente implicati nella produzione di forme di esclusione sociale: origine straniera; residenza in regioni periferiche con lunga storia di disoccupazione; risultati scolastici di basso livello, ovvero abbandono scolastico; provenienza da famiglie con genitori impegnati in occupazioni di basso profilo di competenze, non a tempo pieno e non autonomi; provenienza da famiglie estese o monoparentali; genere femminile. Molti di questi fattori, in sede di analisi della regressione logistica realizzata nell'ambito dello stesso studio risultarono altresì predittivi dell'ingresso nella condizione di Neet<sup>7</sup>. Studi successivi confermavano queste evidenze empiriche, al punto che un'indagine condotta dalla *European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition* (2012b), specificamente orientata a capire le conseguenze economiche e sociali del disimpegno nel lavoro e nella formazione, segnalava che tra i fattori che aumentano le chances di diventare Neet figuravano, in particolare, avere delle disabilità, essere immigrati, avere un basso livello di istruzione, vivere in aree remote, appartenere a famiglie a basso reddito, avere genitori con esperienza di disoccupazione, avere genitori divorziati. Oltre a ciò, lo stesso studio confermava come tale categoria risultasse esposta ad un elevato e crescente rischio di intraprendere traiettorie biografiche di esclusione sociale e stimava i danni economici e i relativi costi sociali della permanenza di quote consistenti di popolazione giovanile in questa condizione.

Sappiamo bene che quando un fenomeno sociale viene identificato non è so-

nel 1997 con l'obiettivo specifico di orientare azioni governative di contrasto e prevenzione dei problemi legati all'esclusione sociale, già diagnosticata come fenomeno risultato dall'operare congiunto di numerosi e vari fattori (disoccupazione, basso livello di competenze, condizioni abitative disagiate, criminalità, condizioni di salute cagionevoli, disagio familiare.), considerati tutti elementi sui quali fosse necessario intervenire non singolarmente, bensì in ragione dei legami tra loro implicati secondo un approccio che potremmo dire di tipo multifattoriale.

<sup>7</sup> Si veda anche, al riguardo, Payne, 2000.

lo perché è finalmente “emerso” all’attenzione, dopo essersi formato e a lungo alimentato, ma anche, soprattutto, perché finalmente è stato concettualizzato e sussunto all’interno di cornici teorico-interpretative. Così è per la condizione di Neet, rimasta a lungo confusa nei quadri più estesi e complessi delle tematiche della disoccupazione, della crisi del sistema di istruzione e, più in generale, della condizione giovanile. La diagnosi di una condizione specificamente connotata nei termini di una *doppia e simultanea* assenza dai processi di istruzione/formazione e lavoro di quote consistenti di giovani è dunque venuta alla ribalta come espressione di una forma peculiare del disagio giovanile, rinviato all’ambito più generale del tema dell’esclusione sociale e di alcuni suoi correlati concettuali quali la marginalizzazione e la disgregazione sociale<sup>8</sup>. A queste categorie sono dunque sistematicamente ricondotte le analisi del fenomeno Neet in ambito nazionale e internazionale (cfr. Italia Lavoro, 2011; AA.VV., 2012; Mascherini, Meierkord, e Salvatore, 2012; Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012; Isfol, 2013).

D’altra parte, lo stesso fenomeno è stato inquadrato entro ulteriori e varie prospettive di analisi, interessate specialmente alla sua rilevanza in ordine ai correlati fenomeni della decrescita economica e demografica, nonché nel quadro di analisi delle dinamiche del sistema dell’istruzione e della formazione, e di quelle connesse del mercato del lavoro<sup>9</sup>.

### ***1.2.2. ...e in alcuni contesti extraeuropei***

Dalla letteratura prodotta sul tema – soprattutto internazionale, data anche la modesta consistenza di quella nazionale – è emerso come il fenomeno di quote consistenti di popolazione giovanile collocate ai margini di percorsi di istruzione e lavoro, dopo la sua originaria formulazione nel Regno Unito, si sia imposto progressivamente all’attenzione anche in numerosi paesi extraeuropei. La rassegna effettuata a questo proposito consente di mettere in luce come la categoria dei Neet – che pure gli studi analizzati esplicitamente mutuano – venga di fatto utilizzata per indagare fenomeni diversi, o meglio, potremmo dire, fattispecie diverse di una fenomenologia assai complessa e differenziata al proprio interno. Le differenze rilevate attengono non solo ai criteri definitori e

<sup>8</sup> Un’attenta disamina delle aree di sovrapposizione semantica fra i tre costrutti, nonché delle componenti di specificità delle relative concettualizzazioni è svolta da Nerli Ballati nel presente volume, cap. 2.

<sup>9</sup> Si legge a questo proposito, riguardo ai Neet, che si tratta di una «platea di soggetti di grande rilevanza sotto il profilo della governance del mercato del lavoro e dei sistemi di contrasto all’abbandono scolastico e per il recupero alla vita attiva. La conoscenza della fenomeno nella sue articolazioni è utile ai policy makers nazionali e locali». Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Bollettino n. 25, marzo 2011.

## 2. Analisi comparativa a livello europeo. Un modello italiano per il fenomeno dei Neet?

di Enrico Nerli Ballati

### 2.1. Introduzione

La categoria dei giovani Neet ha riscontrato un'attenzione crescente nei documenti dell'Unione Europea nel recente passato. Il tasso di popolazione Neet è stato introdotto come un indicatore per la partecipazione al mercato del lavoro, l'educazione e la condizione giovanile, tanto da essere considerato un indicatore di monitoraggio per l'area dell'educazione della strategia per la crescita Europa 2020 (Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012; Eurostat, 2014f; Eurostat, 2014g). L'indicatore Neet, affiancato all'indicatore disoccupazione giovanile, è considerato un indicatore chiave, che identifica gli squilibri sociali e occupazionali maggiori tra stati e regioni all'interno dell'Unione (European Commission, 2014, p.1). La definizione di Neet rappresenta inoltre la categoria da impiegare per l'identificazione dei soggetti destinatari degli interventi prescritti dalle raccomandazioni della *Garanzia Giovani*<sup>1</sup>, adottate formalmente dal Consiglio dell'Unione Europea il 23 aprile 2013 (European

<sup>1</sup> Secondo la Garanzia Giovani, gli Stati Membri dell'Unione dovrebbero offrire ai giovani Neet destinatari dell'intervento un'opportunità di inserimento o reinserimento in un percorso di istruzione o formativo o in un'esperienza di lavoro entro quattro mesi dall'accoglienza e presa in carico del soggetto (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, p. 9). Gli interventi sono finanziati per il periodo 2014-2020 dal Fondo Sociale Europeo, al quale si aggiunge il finanziamento della *Youth Employment Initiative* (European Commission, 2014, pp. 8-9). Questo implica che la maggioranza degli Stati Membri dell'Unione dovrebbero sviluppare meccanismi per identificare e attivare i Neet sotto i 25 anni di età, con la finalità di raggiungere i soggetti inattivi o disoccupati che non sono registrati nei centri per l'impiego pubblici. Gli Stati membri dovrebbero inoltre stabilire nuove strategie e strumenti con tutti gli attori pubblici o del terzo settore, che abbiano accesso o siano in contatto con questi giovani (*ibidem*, p. 2). Nel caso italiano la platea dei destinatari dell'intervento è stata ampliata anche ai giovani adulti Neet fino ai 29 anni. Per una descrizione accurata e articolata della definizione operativa e quantificazione dei gruppi di soggetti destinatari delle politiche si rimanda al *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014).

Commission, 2014, p. 2; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, pp. 6-8). Per queste ragioni l'identificazione e lo studio dei fenomeni legati alla condizione di Neet ha assunto e assumerà nel futuro prossimo sempre più una valenza nodale, sia sul piano sostantivo dell'interesse sociologico, sia per il monitoraggio e la valutazione dell'implementazione e dei risultati delle politiche di attivazione di questi soggetti in ambito europeo.

Il capitolo centra l'attenzione sul fenomeno della popolazione giovanile fuori dal circuito formativo e non occupata nell'ambito dell'Unione Europea, ponendo in relazione la condizione di Neet con la questione giovanile europea. È introdotto il tema della relazione tra condizione di Neet ed esclusione sociale e vengono descritte le specificità relative all'impiego dell'indicatore Neet nel confronto con l'indicatore di disoccupazione giovanile.

Il primo obiettivo del capitolo consiste nella descrizione dell'entità del fenomeno Neet e della sua distribuzione nell'Unione Europea.

Il testo propone inoltre un'analisi comparata, che mira a mettere a confronto nel tempo i paesi dell'UE in relazione al livello di partecipazione lavorativa e partecipazione al sistema educativo dei giovani e dei giovani adulti. Il contributo offre una classificazione empirica dei paesi, che viene interpretata alla luce della classificazione teorica dei regimi europei di transizione giovanile (Walther, 2006a).

Il terzo obiettivo concerne l'evoluzione della situazione italiana e l'identificazione degli elementi peculiari della popolazione Neet italiana nel confronto internazionale.

Il problema è affrontato da una prospettiva macro, attraverso l'analisi dei dati ecologici originati dalla *European labour force survey (EU-LFS)*, senza centrare l'attenzione sul piano delle traiettorie biografiche individuali degli attori sociali (cfr. par. 10.1). Per condurre l'analisi, è stata elaborata una base dati<sup>2</sup> a partire da fonti Eurostat, sulla condizione giovanile in 27 dei 28 stati membri dell'Unione Europea, ad esclusione della Croazia che ha concluso il processo di adesione all'Unione il primo luglio 2013.

## 2.2. La questione giovanile in Europa

*Generazione perduta, giovani europei senza futuro o futuro europeo senza giovani, nuovi analfabeti lavorativi.* Sono queste alcune delle locuzioni che si possono identificare effettuando una breve rassegna delle pubblicazioni che negli ultimi anni hanno affrontato la questione della popolazione giovanile *Not in Education Employment or Training* in Europa. Si tratta di una serie di analisi

<sup>2</sup> Nel testo si riportano i valori percentuali rilasciati da Eurostat e ove disponibile i valori assoluti per gli indicatori impiegati.

e interpretazioni del fenomeno osservato dalla prospettiva macro dei dati ecologici, che tratteggiano tendenzialmente un quadro fosco e allarmistico, sovente ricorrendo a toni evocativi (Mascherini, Meierkord e Salvatore, 2012; Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012; Wisser, 2012; Kusche, 2013), tanto da arrivare ad impiegare il concetto di strategia ipotetica di limitazione del danno (*Schadensbegrenzung*), per gli sviluppi critici legati all'evoluzione della questione giovanile in Europa (Wisser, 2012).

In termini sintetici, la stessa Unione Europea riassume così le trasformazioni occorse nel continente negli ultimi anni che hanno investito la popolazione giovanile (European Commission, 2012; Wisser, 2012):

- il paradosso di percorsi formativi dei giovani tendenzialmente più lunghi, associati ad un decremento della disponibilità di posti di lavoro;
- l'identificazione di fasi di transizione e di accesso al mercato del lavoro sempre più complesse;
- l'incremento della quota di giovani Neet, che non sono occupati, né inclusi nel sistema educativo o in formazione, che sarebbe in primo luogo da imputare all'incremento della quota di disoccupati nella fascia di età 15-24 e 25-34 (Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012);
- un incremento del rischio di esclusione sociale e povertà per i giovani europei, stante la relazione tra condizione di Neet e rischio di intraprendere percorsi biografici di esclusione sociale, che rappresenta un'ipotesi classica nella letteratura sul fenomeno (Social Exclusion Unit, 1999; La Rosa e Kieselbach, 1999; Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012). L'incremento del rischio di *esclusione sociale* è ipotizzato come conseguenza diretta in particolar modo dell'incremento della disoccupazione giovanile (Wisser, 2012, p. 7). Come si avrà modo di argomentare, però, il tema del rischio di esclusione sociale nelle traiettorie biografiche dei giovani è fortemente legato alla concezione e rappresentazione dell'inattivo e del disoccupato, nei singoli contesti di riferimento (cfr. par. 2.3);
- condizioni sempre più negative, che vengono rappresentate nei termini di fattori di rischio, che possono produrre delle conseguenze sullo stato di salute dei giovani. Anche in questo caso si tratterebbe dell'estensione di un fenomeno già studiato in letteratura, attraverso l'esplorazione della relazione esclusione lavorativa/stato di salute dei giovani (Borghi, 1999b).

Osservando il problema da una prospettiva di analisi macro, la crisi economica iniziata nel 2008 avrebbe ridotto fortemente le opportunità di vedere attivata ed esperita la transizione alla vita adulta, per una platea sempre più ampia di giovani. La fase di transizione sarebbe diventata in alcuni contesti ancor più lunga e difficoltosa, ponendo in primo piano il problema del rischio di condurre verso una *generazione perduta* di cittadini dell'Unione Europea (Wisser, 2012, pp. 4-8; Kusche, 2013).

In termini generali, la disoccupazione giovanile costituisce stabilmente in vari contesti di analisi un indicatore più sensibile alle variazioni del ciclo eco-

nomico, rispetto alla disoccupazione della popolazione adulta. Durante i periodi di recessione l'impatto del ciclo economico sulla disoccupazione giovanile si attua con modalità più veloci. Questa marcata sensibilità dell'indicatore viene imputata essenzialmente a due elementi: l'alta concentrazione di giovani lavoratori nei settori tendenzialmente più esposti alle variazioni del ciclo economico; la forte sovra-rappresentazione all'interno delle categorie di lavoratori a tempo determinato della popolazione giovanile, che costituisce quindi un settore di popolazione espulso in maniera più rapida dalla posizione di occupato (Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012, pp. 1-17). La relazione tra crisi finanziarie e variazioni della disoccupazione giovanile costituisce una tendenza di carattere generale confermata empiricamente in differenti contesti (Tanveer Choudhry, Marelli e Signorelli, 2012). Le crisi finanziarie, a parità di variabili economiche di controllo, producono degli effetti diretti sul tasso di disoccupazione, in particolare per le classi di età giovanili, che si presentano come il segmento più debole nel mercato del lavoro. Le crisi, ed in particolare la crisi economica che ha preso l'avvio nel 2008, rinforzano le criticità già esistenti nei diversi contesti nella fase di transizione istruzione-lavoro (*ivi*). Oltre ad essere più sensibile alle variazioni del ciclo economico nel breve periodo, il fenomeno della disoccupazione giovanile subisce gli effetti delle variazioni per un periodo più lungo del periodo di recessione economica. Questo significa che l'indicatore tende a contrarsi solo dopo un intervallo temporale, dall'inizio di una recessione, stimato mediamente in cinque anni (*ivi*, pp. 79-84). Ciò che appare particolarmente rilevante in relazione al problema Neet, anche per leggere le trasformazioni che si sono attuate nella popolazione giovanile italiana, è sottolineare come siano gli ambiti territoriali economicamente più sviluppati a risentire in maniera più diretta gli effetti del ciclo economico sull'occupazione giovanile. Al contrario, l'indicatore appare meno sensibile alle crisi nelle economie in via di sviluppo, o comunque in contesti in cui sia consistente la quota di giovani impegnati in attività economiche informali, sommerse e di carattere agricolo, in particolar modo quando queste ultime attività sono prestate nel ruolo di coadiuvanti familiari (*ivi*).

La crisi iniziata nel 2008 diminuendo il tasso di occupazione giovanile ha incrementato a livello macro la magnitudo dei problemi direttamente connessi a questa condizione: in primo luogo, accrescendo il rischio per gli attori sociali che la condizione di disoccupato si trasformi da condizione contingente a condizione di lunga durata o stabile. Si amplierebbe di conseguenza la quota degli attori sociali che potenzialmente potrebbero esperire le fasi del processo di esclusione sociale (Borghi, 1999a, p. 119; Kieselbach e Stitzel, 1999). La disoccupazione giovanile in Europa appariva già in precedenti studi longitudinali come un fenomeno connotato da una forte persistenza temporale e, soprattutto, da una forte dipendenza spaziale, nonostante si fosse riscontrata una flessione della variabilità regionale del fenomeno nei primi anni duemila (Perugini e Signorelli, 2010; Dietrich, 2012). Il fenomeno, inoltre, presentava una forte autocorrelazione spaziale,

evidenza che indicava una stabile struttura geografica nella distribuzione del fenomeno in Europa (Perugini e Signorelli, 2010, pp. 16-17).

La crisi, dunque, avrebbe impattato sul fenomeno Neet in particolare nell'ambito territoriale sud-europeo, in un contesto in cui la disoccupazione giovanile e l'inattività giovanile, in particolar modo con la scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro, appaiono già un connotato stabile. Se si osservano le trasformazioni in atto nell'Europa meridionale è possibile isolare ed astrarre alcuni elementi. In particolare è il caso spagnolo a godere di una profonda attenzione nella letteratura contemporanea, tanto da essere ritenuto esemplificativo della relazione tra crisi economica e questione giovanile sud-europea (Reutlinger, 2012; Wisser, 2012).

Troviamo pertanto:

- il paradosso della crescita generale del livello di scolarizzazione, con un incremento della quota di laureati. Dunque siamo in presenza della generazione che ha conseguito il più elevato livello di istruzione di sempre. Come si ha modo di rilevare attraverso il ricorso ai dati empirici, si tratta di un fenomeno peculiare del caso spagnolo, presente in forma più moderata in Portogallo, con l'Italia che in realtà mostra una dinamica di incremento del conseguimento dei titoli universitari, ma una posizione molto distante dai paesi UE in merito alla percentuale di giovani in possesso di un titolo di istruzione universitaria;
- un conseguente *skill mismatch*, con sovra-qualificazione dei giovani adulti nell'ingresso del mercato del lavoro. Anche in questo caso, però, analisi empiriche indicano come il caso italiano presenti questo elemento in forma più moderata rispetto al caso spagnolo, proprio in ragione della quota più bassa di laureati italiani (Italia Lavoro, 2011);
- la questione della dipendenza dei giovani dalla famiglia di origine, con il problema del rinvio dell'abbandono del nucleo familiare originario (cfr. cap. 4);
- l'ipotesi di una reazione anomica a seguito della dissonanza tra struttura delle opportunità e mete culturali egocentrate dell'attore sociale;
- l'ipotesi di una reazione nelle aree metropolitane, che si declinerebbe come devianza o estremismo politico, con la radicalizzazione<sup>3</sup> del *cleavage* generazionale come tema politico. Nell'interpretazione di questo fenomeno si

<sup>3</sup> La questione è stata inoltre affrontata ricorrendo alla rappresentazione complessiva di un'Eurocrisi, in cui viene enfatizzata drammaticamente la conflittualità sociale, con particolare riferimento ai movimenti giovanili, come forma di reazione alle politiche europee di austerità e alle trasformazioni in atto nel mercato del lavoro (Gallas, Nowak e Wilde, 2012). Siamo di fronte a letture dei fenomeni, che spesso assumono però una posizione valutativa e politica. Basti pensare come questa rappresentazione dei fenomeni sia contenuta ad esempio in studi raccolti in pubblicazioni della Fondazione tedesca Luxemburg (Gallas, Nowak e Wilde, 2012).

arriva a concettualizzare il problema o per mezzo di una sorta di modello idraulico della motivazione, con il ricorso a categorie quali frustrazione e rabbia sociale (Reutlinger, 2012, pp. 12-17) o attraverso la teoria della frustrazione, per cui sarebbe il divario tra aspettative e opportunità a produrre mobilitazione (Coleman, 1990).

Si tratta di un insieme di prospettive nelle quali appare centrale la posizione lavorativa<sup>4</sup> dell'attore, concepito essenzialmente come un disoccupato o un precario, secondo una rappresentazione del processo di marginalizzazione che sottointende lo schema *aspettative dell'attore sociale - struttura sociale delle opportunità - marginalità o esclusione dal mercato del lavoro - dissonanza aspettative/opportunità - reazione anomica*.

Il fenomeno Neet viene posto quindi continuamente in relazione con le categorie concettuali di marginalità ed esclusione sociale (Italia Lavoro, 2011; Mascherini, Meierkord, e Salvatore, 2012; Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012). Occorre porre criticamente in questione la posizione dell'Italia nell'ambito sud-europeo, per capire se e in che modo il caso italiano sia pienamente collocabile al livello di analisi macro in questo ipotetico processo di marginalizzazione<sup>5</sup> dei giovani sud-europei delineato da una vasta parte della letteratura comparativa.

### 2.3. Condizione di Neet ed esclusione sociale

La letteratura internazionale sul fenomeno Neet ha impiegato costantemente le categorie concettuali di *disgregazione sociale*, di *marginalizzazione* e in maniera particolare di *esclusione sociale* (Social Exclusion Unit, 1999; Colley, Boetzelen, Hoskins e Parveva, 2007; Williamson, 2007; Mascherini, Meierkord e Salvatore, 2012; Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012).

Si tratta di categorie fondamentalmente mutuata dalla letteratura sociologica sulla disoccupazione giovanile e sull'abbandono scolastico (La Rosa e Kie-

<sup>4</sup> Questa posizione, però, rischia di portare ad una rappresentazione del fenomeno Neet nel suo rapporto con i processi di marginalizzazione o di esclusione sociale che tende a sovrapporre completamente il problema dell'esclusione dal mercato del lavoro con l'isolamento sociale dell'attore. Inoltre sottostima il peso della categoria degli innattivi rispetto ai disoccupati all'interno di questa popolazione e sottovaluta il tema dell'abbandono scolastico. Come si avrà modo di sottolineare, gli ultimi due fenomeni costituiscono proprio dei caratteri peculiari del caso italiano.

<sup>5</sup> Proprio la formulazione di modelli teorici sulla relazione tra il livello macro sociale delle condizioni istituzionali nei vari contesti nazionali e il livello micro delle traiettorie biografiche nei processi di transizione individuali rappresenta un nodo centrale negli studi sulle transizioni all'età adulta in ottica comparativa (cfr. tra gli altri Walther, 2006a; Walther, 2006b; Buchmann e Kriesi, 2011)

selbach, 1999). L'esclusione sociale<sup>6</sup> può essere definita come un processo multidimensionale, costituito da una combinazione di problemi interconnessi come disoccupazione, basso reddito, deprivazione delle modalità abitative, problemi di salute e disgregazione sociale, con la rottura dei legami sociali o comunque l'indebolimento della struttura relazionale nella quale è inquadrato a livello micro l'attore sociale (Peace, 2001). Nei documenti dell'Unione Europea, inoltre, è possibile individuare e astrarre degli elementi definitivi che delineano lo stato di esclusione sociale dell'attore sociale basato su tre grandi macro-dimensioni: l'esclusione economica, fondata sullo stato di disoccupazione o inattività che produce privazione nell'accesso alla proprietà e al credito; l'esclusione relazionale, connotata come scissione dei legami sociali; l'esclusione politica, definita come privazione parziale di alcuni diritti civili o politici (Peace, 2001, p. 27).

Un'ulteriore analisi della letteratura sul tema distingue tra *marginalizzazione* e *disgregazione sociale*, entrambe da ricomprendere come sottodimensioni del concetto di *esclusione sociale*. La disgregazione sociale rappresenta un concetto che include al suo interno elementi riferibili alla sfera culturale, con la rottura dei legami sociali e l'incapacità o impossibilità di seguire le norme sociali prevalenti, il tutto nel quadro di un processo che porta l'attore alla stigmatizzazione sociale (Kieselbach e Stitzel, 1999, p. 181). Il concetto di marginalizzazione, invece, include elementi riferibili ai percorsi biografici nei quali si esperisce a più riprese lo stato di disoccupazione o di occupazione a tempo determinato, frequentemente associato a bassi livelli di istruzione e di qualificazione professionale (*ibidem*). Secondo la proposta di Kieselbach e Stitzel, infine, il concetto di esclusione sociale definisce in maniera più accurata un processo dinamico e multidimensionale, che ingloba i primi due elementi. Le caratteristiche della disgregazione sociale e della marginalizzazione sono integrate e concatenate all'interno di una sequenza di elementi: l'esclusione dal mercato del lavoro (1), con le difficoltà di accesso, reinserimento ed il fenomeno dello scoraggiamento; l'esclusione economica (2), con la dipendenza economica dell'attore dal *welfare* o, in particolar modo nei contesti sud-europei, dalla famiglia di origine; l'esclusione istituzionale (3), con l'impossibilità di accedere a istituzioni pubbliche o private che erogano servizi; l'esclusione culturale (4), con l'incapacità o impossibilità di seguire le norme sociali pre-

<sup>6</sup> I concetti di marginalizzazione ed esclusione sociale sono stati criticati per la loro estensione semantica troppo ampia e per il rischio di condurre verso traduzioni operative nebulose, in cui si rischia di incorrere in una sovrapposizione tra il significato scientifico del termine ed i significati di senso comune. Per una disamina storica sulla nascita, l'evoluzione del concetto ed il suo impiego nel contesto europeo si rimanda a Peace, 2001. Ad indicare proprio l'ampia estensione semantica del concetto, l'autore individua in letteratura 15 differenti dimensioni impiegate in studi che avevano come oggetto processi concettualizzati nei termini di esclusione sociale (Peace, 2001).

valenti, che produce processi di stigmatizzazione sociale di cui è oggetto l'attore sociale; l'isolamento sociale (5), con un indebolimento o la scissione dei legami sociali nell'ambito dei propri ambiti relazionali (ivi, pp. 175-178).

Sul carattere dinamico insiste anche la definizione della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, che ha operato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano. «In senso sociologico, l'esclusione sociale è un processo multidimensionale e stratificato di progressiva rottura sociale che causa il distacco di gruppi e individui dalle relazioni sociali e dalle istituzioni, impedendo la loro piena partecipazione alle comuni attività della società in cui è inquadrato. L'esclusione può essere considerata un fenomeno sociale di "secondo grado", vale a dire determinato dall'accumulo dinamico di una pluralità di processi di dequalificazione di tipo elementare su individui e famiglie» (Cies, 2012, p. 3).

Sulla base delle definizioni formulate dalla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale in differenti rapporti e sulla base di una disamina dei documenti della Commissione Europea e degli indicatori impiegati, Mingo sostiene che il concetto di esclusione sociale possa essere ricondotto a due macro dimensioni: la dimensione economica riguardante non soltanto le risorse monetarie ma anche quelle materiali disponibili (1); la dimensione sociale (2), riconducibile a sua volta a due sottodimensioni: quella che riguarda l'indebolimento o l'assenza di reti sociali e l'altra che concerne la carenza o l'assenza di integrazione, ossia la *progressiva rottura sociale*, la estraniamento dalle istituzioni e dalle attività sociali (Mingo, 2012).

Sintetizzando le definizioni illustrate, è possibile circoscrivere alcuni elementi comuni. L'esclusione sociale è un *processo dinamico*, dunque a livello delle traiettorie biografiche degli attori sociali può essere rappresentato come una sequenza di stati o di eventi esperiti nel corso di vita e non necessariamente come una condizione statica. L'esclusione sociale non è riducibile alla *dimensione economica* e alla *posizione occupazionale* dell'attore sociale, anche se il concetto incorpora questa dimensione. Il processo viene *attivato* da una condizione di vulnerabilità economica e occupazionale (Kieselbach e Stitzel, 1999). L'esito del processo è l'indebolimento o la rottura dei legami sociali (Kieselbach e Stitzel, 1999; Cies, 2012; Mingo, 2012). Questo significa che la vulnerabilità occupazionale del soggetto gioca un ruolo fondamentale nella definizione e nell'analisi dell'esclusione sociale, ma non ne esaurisce il significato. A tal proposito, Mingo sostiene come negli studi basati sulle formulazioni dei sistemi di Indicatori della Commissione Europea si assista ad una «sistematica sotto-rappresentazione<sup>7</sup> della dimensione socio-culturale, per quel

<sup>7</sup> La posizione è sostenuta dall'autrice sulla base di una disamina degli indicatori di esclusione sociale impiegati in ottica comparativa dalla Commissione Europea: Indicatori di Laeken nella versione del 2001, Indicatori di Laeken rivisti del 2006; Indicatori di esclusione sociale e

che riguarda l'indebolimento delle reti sociali, ma soprattutto la "progressiva rottura sociale" che attiene ai fenomeni di estraniamento dalle istituzioni e dalle attività sociali. Al di là delle questioni definitorie, l'esclusione sociale sembra pertanto sul piano operativo, fortemente e quasi esclusivamente ancorata alla dimensione economica e materiale» (Mingo, 2012, p. 6).

L'esclusione lavorativa e l'esclusione dal sistema educativo e formativo costituirebbero elementi chiave in grado di innescare il processo cumulativo di esclusione sociale nelle traiettorie biografiche dei giovani.

Nello stesso tempo le considerazioni critiche sulla definizione operativa dell'esclusione sociale rappresentano un *caveat* nella lettura delle analisi comparative a livello europeo, che rischiano rappresentare in termini allarmistici la condizione giovanile nei contesti territoriali sud-europei, già connotati storicamente da alti tassi di disoccupazione e da una forte inattività femminile.

La categoria Neet è dunque grado di ricomprendere una serie di categorie di giovani esposti maggiormente al rischio di attivazione del processo di esclusione sociale nel corso delle loro biografie. Parimenti questo indicatore non dovrebbe essere impiegato con leggerezza come una *sineddoche* in grado di rappresentare *sic et simpliciter* la condizione di esclusione sociale, come dimostrano del resto i risultati di ricerca presentati in questo volume<sup>8</sup>.

Diversi studi empirici hanno evidenziato come la condizione di Neet esperita soprattutto nell'adolescenza e nella fase cruciale di transizione scuola-lavoro immediatamente successiva al termine del ciclo di istruzione secondaria produca degli effetti a lungo termine sulle biografie degli attori sociali: incremento della probabilità di tornare nello stato di disoccupazione o inattività; percorsi lavorativi intermittenti; effetti psicologici negativi, in particolar modo per le ragazze, con un livello medio di autostima più basso e alta insoddisfazione rispetto alla popolazione non Neet; aumento del rischio di isolamento sociale (Bynner e Parsons, 2002).

Rispetto all'indicatore tasso di disoccupazione giovanile, pertanto, l'indicatore Neet ha la capacità di rappresentare la multidimensionalità dei possibili *status* dell'attore, in particolar modo per la classe di età 15-24, che ricomprende sia gli adolescenti interessati dal fenomeno dell'abbandono scolastico, sia i giovani nei passi iniziali della fase di transizione scuola secondaria superiore-lavoro. Nello stesso tempo ci troviamo di fronte ad una categoria conte-

povertà della strategia Europa 2020 (Mingo, 2012). Inoltre, un contributo dell'autrice sui concetti e indicatori di marginalità e esclusione sociale è in fase di pubblicazione.

<sup>8</sup> Per il caso italiano, ad esempio, adottando una prospettiva che faccia coincidere condizione di Neet ed esclusione sociale, ci troveremmo di fronte al paradosso per il quale nelle ripartizioni territoriali del Mezzogiorno gli *esclusi* rappresenterebbero la maggioranza relativa e in alcuni casi assoluta della popolazione giovanile residente. Per un approfondimento del problema si rimanda alle classificazioni della condizione giovanile nel testo per le differenti classi di età (cfr. cap. 3 e 4).

nitore, che può essere impiegata per circoscrivere e analizzare diversi fenomeni, che variano notevolmente in funzione delle classi di età su cui si studia la popolazione Neet.

Il tasso di disoccupazione giovanile indica un rapporto che ha come denominatore la sola popolazione attiva (occupati e disoccupati) di un'unità geografica. Si pensi ad esempio al dato della disoccupazione giovanile, che si riferisce alla classe di età 15-24 anni, rilevato dall'indagine sulle Forze di Lavoro. Nel mese di agosto 2014 il tasso di disoccupazione<sup>9</sup> giovanile italiano era pari al 44,2%, nello stesso tempo però l'incidenza dei giovani disoccupati tra 15 e 24 anni sul totale dei giovani della stessa classe di età era pari all'11,9% (Istat, 2014a). Questo perché la maggioranza dei giovani della classe di età 15-24 si trova in stato di inattività, soprattutto in virtù della partecipazione al percorso scolastico della scuola secondaria superiore (cfr. par. 10.1).

Al contrario il tasso di disoccupazione giovanile, la popolazione Neet rappresenta un rapporto avente come denominatore la totalità della popolazione residente in un'area. Per illustrare meglio queste differenze si osservi con attenzione la figura 2.1. Le classi evidenziate in grigio rappresentano il numeratore, mentre le classi ricomprese entro la forma rettangolare che circonda le figure rappresentano il denominatore dei due tassi a confronto. Nel caso della disoccupazione tutti i soggetti disoccupati, compresi quelli in formazione, vengono ricompresi nel numeratore. Il denominatore è però costituito dalla sola popolazione attiva, composta da occupati e disoccupati (cfr. figura 2.1; cfr. par. 10.1). Per il caso dei Neet, invece, il numeratore esclude tutti i soggetti impegnati nel sistema educativo e in attività formative. Troviamo però un denominatore molto più ampio, con il totale della popolazione residente per una determinata classe di età.

Ciò implica la possibilità di impiegare un indicatore capace di raffigurare la condizione della popolazione giovanile considerata nel suo complesso: un indicatore meno soggetto alle distorsioni del semplice tasso di disoccupazione giovanile, soprattutto in contesti ad alta quota di giovani inclusi in attività di istruzione e formazione, a basso tasso di occupazione o ad alta quota di soggetti inattivi che non partecipano ad attività di formazione.

<sup>9</sup> In tal senso è importante ricordare che per la EU-LFS i disoccupati non corrispondono semplicemente ai soggetti non occupati, ma ne costituiscono solo una parte. Essi rappresentano in particolare i soggetti che risultano: non occupati secondo la definizione della LFS (1); attualmente disponibili a lavorare prima del termine della due settimane successive alla settimana di riferimento della rilevazione (2); alla ricerca attiva di un lavoro o della possibilità di intraprendere un'attività autonoma nel periodo di quattro settimane che termina con la settimana di riferimento, oppure in attesa di iniziare un lavoro entro i tre mesi successivi al termine della settimana di riferimento della rilevazione (3) (cfr. par. 10.1; Eurostat, 2014c; Eurostat, 2014d).

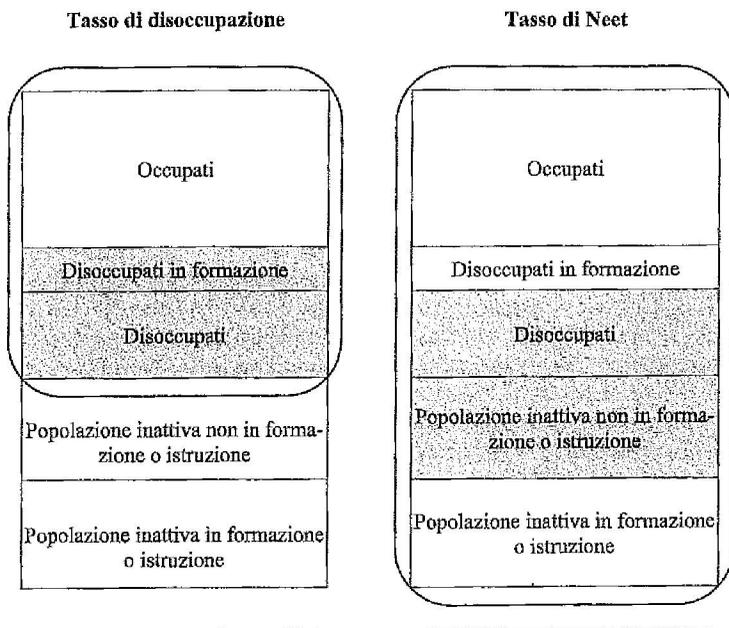


Fig. 2.1 -Tasso di disoccupazione e tasso di Neet  
 Riadattato da Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012

## 2.4. La condizione di Neet e il problema della transizione all'età adulta

La nozione di transizione all'età adulta rappresenta un tema ricorrente nella letteratura comparativa in ambito europeo, tanto da divenire un *leitmotiv* presente in diversi studi, finanziati dall'Unione Europea a livello di Programma quadro o in studi più circoscritti finanziati dal Fondo Sociale Europeo. La transizione può essere definita nei termini di passaggio di status, che investe un insieme di trasformazioni di ruolo guidate da norme informali e da norme legali, almeno in ipotesi strettamente connesse all'età del soggetto (Kohli, 2007; Buchmann e Kriesi, 2011). Numerosi autori hanno ravvisato come le transizioni giovanili negli stati membri dell'UE stiano divenendo prolungate, più complesse e sempre più individualizzate, in assenza di ben definiti eventi di cesura tra le varie fasi (Kovacheva e Pohl, 2007, p. 32). In questo senso, è stato impiegato il termine di

de-standardizzazione<sup>10</sup> delle transizioni giovanili. Invece di seguire una sequenza lineare di eventi di transizione (fuoriuscita dal sistema educativo, acquisizione di un lavoro, indipendenza abitativa e formazione di un nuovo nucleo familiare) i giovani europei esperirebbero sempre più una combinazione di esperienze di transizione simultanee e spesso reversibili. (Kovacheva e Pohl, 2007, p. 32). Proprio alla luce di questa mancata consequenzialità, l'indicatore disoccupazione giovanile non appare pienamente in grado di rappresentare gli aspetti problematici legati alla condizione giovanile. In virtù della possibile reversibilità e della possibilità di replicare più volte il passaggio di status tra ambito della formazione e ambito lavorativo, l'indicatore Neet riuscirebbe a rappresentare in maniera molto più sensibile rispetto all'indicatore disoccupazione la presenza di giovani che esperiscono momentaneamente o per lunghi periodi una condizione di criticità (Mascherini, Salvatore, Meierkord e Jungblut, 2012). Tale argomento appare ancor più cogente in relazione al prolungamento dei periodi trascorsi in formazione, anche a livello di istruzione terziaria, che riducono la quota di popolazione attiva tra le classi di età giovanili, e, quindi, il denominatore del tasso di disoccupazione, calcolato per la singola classe di età.

Anche in ragione di questi elementi, nel passato recente il fenomeno Neet ha assunto sempre maggior rilevanza anche in pubblicazioni e studi italiani. (Italia Lavoro, 2011; Istat, 2012a; Istat, 2012b). L'impiego dell'indicatore è stato esteso alle classi di età 25-29 e impiegato con un'ulteriore dilatazione per la classe di età 30-34 anni, in un progetto di ricerca in corso nel 2013 (Isfol, 2013) e nella ricerca presentata in questo volume. La scelta dell'estensione dell'analisi a classi di età più elevate si giustifica proprio in virtù delle specificità del contesto italiano, che già negli anni novanta presentava l'insorgere di una vera e propria questione connessa alla transizione all'età adulta, legata al problema dell'inserimento lavorativo, alla dipendenza dei giovani adulti dalle famiglie di origine e alla procrastinazione dell'abbandono del nucleo familiare (Cavalli, 1997; Livi Bacci, 2005; Buzzi, Cavalli e de Lillo, 2007; cfr. cap. 4).

Il rapporto tra decisione dell'attore sociale al livello micro del proprio corso di vita, e livello della struttura delle opportunità e contesto istituzionale a livello macro, nel quale l'attore si muove e valuta le proprie possibilità, riveste una rilevanza fondamentale nella ricerca applicata sulle transizioni all'età adulta. Assumendo questa posizione, viene sostenuto come le differenze a livello macro nei diversi sistemi di transizione abbiano in ipotesi un impatto sui corsi di vita e le transizioni tra stati a livello individuale. In questo senso, le traiettorie biografiche individuali potrebbero essere addirittura ricondotte a traiettorie istituzionalizzate

<sup>10</sup> Al fianco della posizione che ipotizza una tendenza generale alla de-standardizzazione delle transizioni, altre posizioni teoriche sono presentate in termini più approfonditi nel capitolo 4 Transizione all'età adulta e struttura familiare dei Neet. Il capitolo propone anche un approfondimento della definizione del concetto di de-standardizzazione.

nei corsi di vita all'interno dei singoli contesti (Walther, 2006a, pp. 121-123).

Sulla base dei risultati di quattro ampi programmi di ricerca condotti a livello europeo in ottica comparativa e attraverso la rielaborazione della celebre classificazione dei regimi di *welfare state* di Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen, 2007), Andreas Walther formula una proposta di classificazione, che consiste nella definizione di quattro *regimi di transizione* (Walther, 2006a). In particolare, la nozione di regime si riferisce a una configurazione istituzionale, che si connota per una propria storia peculiare e per un insieme di valori e che vengono costantemente riprodotti attraverso le politiche pubbliche. Le istituzioni strutturano o influenzano ciò che viene concepito come *normale* in un determinato contesto e le caratteristiche culturali e sociali, secondo questa posizione, influenzerebbero gli orientamenti dell'attore durante i suoi percorsi biografici (*ivi*, p.124). In questo senso, si potrebbe meglio affermare che le condizioni diffuse nei singoli contesti territoriali, che vengono sintetizzate attraverso il ricorso al concetto di regime, configurano la struttura delle opportunità entro la quale opera le sue scelte l'attore e configurano le aspettative e gli obiettivi che guidano l'azione sociale.

La classificazione proposta<sup>11</sup> da Walther è sviluppata a partire dalla variante dei regimi di welfare europeo in relazione al fenomeno della disoccupazione, a sua volta formulata da Gallie e Paugam, che dividono il regime conservativo in due regimi specifici: il regime *employment-centered* e il regime *sub-protective* (Gallie e Paugam, 2000; Walther, 2006a). Si tratta di una divisione e di uno sviluppo della proposta di Esping-Andersen, operata in maniera simile da Maurizio Ferrera, che identifica un regime di *welfare* peculiare degli stati sud-europei, che a loro volta coincidono di fatto con le nazioni da ascrivere al regime sub-protettivo (Ferrera, 1996).

Nella formulazione di Walther, le forme di sicurezza sociale per il supporto e il contrasto alla fase di disoccupazione nelle traiettorie biografiche assumono la funzione di *fundamenta divisionis* nella costruzione della tipologia. Parimenti l'attenzione viene centrata anche sulle caratteristiche del sistema educativo e della formazione professionale. La combinazione di questi aspetti configura la forma che assumono i programmi per contrastare la disoccupazione, che, se-

<sup>11</sup> Lo stesso autore esplicita possibili punti critici della sua proposta classificatoria (Walther, 2006a). In primo luogo, occorre specificare come le categorie si riferiscano a dei tipi nei quali le caratteristiche dei singoli paesi sono astratte e statiche nel tempo e non a categorie esito di una classificazione empirica. Inoltre la classificazione si riferisce ai soli paesi dell'Europa occidentale e non prende in considerazione i paesi provenienti dal Patto di Varsavia, spesso considerati semplicemente Nuovi membri negli studi comparativi condotti sull'Unione Europea. Come ha modo di indicare la semplice analisi descrittiva, in realtà, i nuovi stati membri evidenziano delle fortissime differenze in relazione al sistema educativo e al mercato del lavoro, tanto che la categoria residuale di "nuovi stati membri" appare poco sostenibile sotto il profilo empirico.

condo l'autore, sono indicativi e presuppongono precise assunzioni sulle cause della disoccupazione giovanile e sulla definizione di giovane svantaggiato. Le politiche sociali implementate a livello nazionale, quindi, dipenderebbero da una precisa nozione di condizione giovanile, che viene formalizzata dal legislatore e implementata sulla base delle aspettative sociali riferite ad una precisa classe di età, della condizione del mercato del lavoro e della caratteristiche di genere del mercato del lavoro (Walther, 2006b, p. 47; cfr. tab. 2.1.).

Il regime *universalistico* scandinavo si connota per un sistema scolastico comprensivo, nel quale l'educazione generale e l'educazione professionale risultano integrate al livello post-secondario. L'educazione professionale è normata a livello nazionale e si svolge all'interno delle istituzioni scolastiche, con periodi di apprendistato in azienda. I giovani divengono eleggibili per le forme di assistenza sociale al compimento del diciottesimo anno di età e l'assistenza è legata al loro status di cittadini. Forme di *counseling* sono ampiamente istituzionalizzate e mirano a supportare la motivazione e lo sviluppo personale. Il focus delle politiche di contrasto alla disoccupazione è l'attivazione individuale, con l'assicurazione di diritti strettamente connessa ad obblighi da seguire. Lo svantaggio sociale è concettualizzato come ascrivibile a fattori individuali. In termini complessivi, il mercato del lavoro si connota per offrire opportunità considerevoli, anche in ragione di un settore pubblico molto esteso, che ha come conseguenza un'occupazione femminile estremamente alta, favorita dall'ampiezza del sistema pubblico di cura dell'infanzia e dalle politiche specifiche, finalizzate alla conciliabilità tra lavoro e mansioni di cura della prole (Walther, 2006a, pp. 124-129; Walther, 2006b, pp. 47-48).

Nel regime di transizione *liberale* anglosassone l'attenzione è focalizzata sui diritti e sulle responsabilità individuali. Per l'ottenimento dei benefici della sicurezza sociale sono eleggibili tutti i cittadini, ma al contrario del modello universalistico i benefici sono strettamente vincolati a limiti di tempo e l'enfasi è centrata sulla responsabilità individuale. La condizione giovanile è concepita come una fase di transizione da ultimare in maniera rapida con l'entrata nel mercato del lavoro. La partecipazione del disoccupato ad attività di *counseling* e il suo orientamento in relazione alle azioni da intraprendere (formazione lavorativa, programmi di inserimento lavorativo) sono obbligatori per chi riceve forme di sostegno economico e il soggetto può essere sottoposto a sanzioni. Il mercato del lavoro si connota per un elevato grado di flessibilità e le forme di cura della prole e la risoluzione dei problemi di conciliabilità femminile sono in larga misura affidati al mercato privato (Walther, 2006b, p. 49; cfr. tab. 2.1).

*Tab. 2.1 - Regimi di transizione*

<i>Regime</i>	<i>Paesi</i>	<i>Scuola</i>	<i>Formazione lavorativa</i>	<i>Stipendio sociale</i>	<i>Regime occupazionale</i>	<i>Occupazione femminile</i>	<i>Concetto di conciliazione giovanile</i>	<i>Concetto di disoccupazione giovanile</i>	<i>Concetto di svantaggio di transizione</i>	<i>Focus delle politiche di transizione</i>
Universalistico	Danimarca Svezia	Non selettiva	Standard flessibile	Stato	Aperto Bassi rischi	Alta	Sviluppo personale Cittadinanza	Non previsto	Misto (individualizzato/ connesso alla struttura)	Educazione Attivazione
Centrato sulla occupazione	Germania Francia Paesi Bassi	Selettiva	Standardizzata	Stato/famiglia	Chiuso Rischi ai targaui	Media	Adattamento alla posizione sociale	Svantaggio (modello dei defetti)	Individualizzato Individualizzato	(pre) Formazione professionale
Liberalo	Regno Unito Irlanda	Non selettiva	Flessibile poco standardizzata	Stato/famiglia	Aperto Alti rischi	Alta	Indipendenza economica precoce	Cultura della dipendenza	Individualizzato	Occupabilità
Sub-protettivo	Italia, Spagna Portogallo	Non selettiva	Poco standardizzata ed estesa	Famiglia	Chiuso Alti rischi Lavoro informale	Bassa	Senza uno status distinguito	Mercato del lavoro segmentato Assenza di formazione professionale	Comnesso alla struttura	Alcuni status: lavoro, educazione o formazione professionale

Riadattato da Walther, 2006a, p. 126

Il regime *sub-protettivo* rappresenta un tipo all'interno del quale ricomprendere i paesi sud-europei (Portogallo, Spagna, Italia). Il sostegno familiare gioca un ruolo fondamentale, in ragione di un mercato del lavoro che, considerando la situazione a livello aggregato, offre delle opportunità complessivamente più basse degli altri paesi dell'Europa occidentale e in virtù del basso livello di protezione sociale di cui sono destinatari i giovani. Una serie di studi comparativi ha dimostrato come, già a cavallo degli anni novanta e duemila, l'Italia evidenziasse una elevatissima quota di giovani nella classe di età 20-24 totalmente dipendenti dal nucleo familiare e quasi nove giovani infra ventiquattrenni su dieci in una condizione di coabitazione con i genitori (Walther, 2006b, pp. 49-54). A livello di istruzione secondaria superiore, il tipo si connota per un livello di abbandono scolastico relativamente elevato e per il basso ricorso dei giovani a percorsi di formazione professionale nel corso delle traiettorie biografiche. A questo si aggiunge un alto livello di abbandono o ritardo negli studi universitari, peculiare in maniera particolare del caso italiano.

La formazione professionale, inoltre, soffre della scarsa connessione tra strutture educative e imprese. In molte regioni, a causa delle debolezze del mercato del lavoro, il periodo di transizione appare molto prolungato. Non sono presenti sussidi universalistici e, durante la lunga fase di transizione, i giovani possono esperire da periodi di occupazione con forme contrattuali non-standard ed estremamente flessibili (soprattutto in Spagna) a cui aggiungere forme occupazionali informali, seguiti da periodi di disoccupazione o inattività (Walther 2006b). Le politiche sociali destinate a potenziare la possibilità di conciliabilità femminile appaiono tendenzialmente deficitarie, con un effetto indiretto sulle possibilità di sviluppo della carriera lavorativa e di permanenza o rientro nel mercato del lavoro a seguito di una gravidanza. Le priorità delle politiche pubbliche sono identificabili con la necessità di riduzione della dispersione scolastica, il prolungamento della partecipazione al sistema formativo, la standardizzazione delle forme di formazione professionale. Le politiche per l'aumento della quota di giovani occupati sono tendenzialmente declinate come incentivi fiscali, nei termini di incentivi alle imprese per l'assunzione o di incentivi per l'auto imprenditorialità giovanile (*ivi*, p. 50).

## **2.5. Evoluzione del fenomeno Neet nel contesto europeo: analisi comparativa**

In primo luogo è necessario sottolineare quale sia la consistenza del fenomeno Neet nell'Unione Europea. Al fine di rappresentare sinteticamente l'evoluzione del fenomeno e per comparare la condizione di esclusione lavorativa ed educativa dei giovani nei differenti paesi, sono impiegati i valori della EU-LFS, relativamente a tre anni:

- il 2000, selezionato poiché costituisce l'anno con l'insieme di dati Eurostat disponibili sul fenomeno Neet più distante nel tempo;
- il 2007, selezionato in qualità di istante di osservazione prima dell'impatto della crisi del 2008 sul mercato del lavoro europeo;
- il 2012<sup>12</sup>, selezionato come istante di osservazione più recente disponibile al momento dell'analisi per un numero consistente di paesi in relazione all'indicatore Neet e agli altri indicatori impiegati nelle analisi illustrate in seguito.

Le tabelle 2.2 e 2.3 presentano una stima in valori percentuali e una elaborazione che stima in valori assoluti la presenza di giovani Neet per due classi di età. Il tasso di Neet della popolazione in età 18-24 anni rappresenta l'indicatore impiegato dalla Commissione Europea nell'ambito della strategia Europa 2020 (Eurostat, 2014f). Si tratta inoltre del tasso elaborato anche per il livello sub-nazionale da Eurostat. Il tasso di Neet per la popolazione in età 25-34 rappresenta invece la condizione di esclusione lavorativa e dal sistema formativo dei giovani adulti. Come si è avuto modo di argomentare nel volume, la condizione critica dei giovani adulti rappresenta storicamente una peculiarità del caso italiano (Livi Bacci, 2005; Buzzi, Cavalli e de Lillo, 2007; Barbieri, 2010).

Le elaborazioni<sup>13</sup> con la stima dei Neet in migliaia consentono di osservare in maniera diretta la consistenza del fenomeno italiano on ambito europeo. Per la classe di età 18-24, l'Italia presenta il numero più elevato tra i 27 stati considerati in termini assoluti nei tre anni presentati (cfr. tabella 2.2). Basti pensare che i quasi 1,2 milioni di giovani Neet tra i 18 e i 24 anni presenti nel 2012 costituirebbero da soli il terzo comune italiano, superando abbondantemente la popolazione residente a Napoli e Torino e avvicinando la popolazione residente a Milano (Istat, 2014b).

Risultati analoghi sono riscontrabili per i giovani adulti nella classe di età 25-34 anni, che nel 2012 arrivano ad eccedere i 2 milioni di persone. Questo significa non solo che l'Italia ricopre stabilmente le prime posizioni per popolazione Neet, ma soprattutto che la popolazione Neet italiana, in particolare la popolazione Neet del Mezzogiorno, ha in termini assoluti un peso ragguardevole sull'ampiezza del fenomeno a livello europeo.

<sup>12</sup> Durante il periodo di stesura del presente contributo Eurostat ha rilasciato i dati relativi al 2013. Per l'Italia si riscontra un ulteriore incremento del fenomeno sia per la classe di età 18-24 anni (29,3%), sia per la classe di età 25-34 anni (31,6%).

<sup>13</sup> Le elaborazioni sono effettuate a partire dalla base dati edat\_ifse\_17, relativa alla popolazione residente in migliaia e dalla base dati edat\_ifse\_20, relativa alla presenza della popolazione Neet in termini percentuali (Eurostat, 2014g). Disponendo del dato sui Neet arrotondato solo al primo decimale, le stime riportate nella tabella possono differire di alcune centinaia di unità rispetto alle stime rilasciate dai singoli istituti statistici nazionali.

Tab. 2.2 - Popolazione Neet in migliaia e tassi di popolazione Neet nei paesi dell'UE per la classe di età 18-24, anni 2000, 2007 e 2012

	Neet- 2000		Neet- 2007		Neet- 2012	
	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%
UE a 27	7328 <sup>14</sup>	16,9	6031	14,1	6984	17,0
Belgium	165	18,6	129	14,4	143	15,0
Bulgaria	:		168	24,0	161	26,0
Czech Republic			90	9,3	103	11,3
Denmark	26	5,8	23	5,5	43	8,8
Germany	687	11,2	852	12,6	639	9,8
Estonia	26	18,9	16	11,2	19	15,0
Ireland	:		57	12,5	91	23,8
Greeco	227	22,6	127	15,7	208	28,4
Spain	616	14,4	511	13,6	790	23,6
France	672	13,7	721	13,7	834	16,1
Italy	1124	23,1	857	20,1	1164	27,0
Cyprus	8	14,0	8	12,7	16	22,3
Latvia	:		35	14,4	33	17,4
Lithuania	78	22,5	32	9,7	45	14,9
Luxembourg	2	6,8	3	7,3	3	7,8
Hungary	210	18,9	131	14,9	164	19,5
Maita	8	19,8	4	11,1	5	11,3
Netherlands	65	4,9	64	4,7	82	5,7
Austria	55	8,7	60	8,8	55	7,8
Poland	:		589	14,5	545	15,9
Portugal	110	10,3	121	13,6	151	18,7
Romania	628	25,6	370	16,0	413	20,4
Slovenia	:		15	7,8	19	11,5
Slovakia	:		99	16,1	98	18,1
Finland	56	12,9	42	9,7	52	11,8
Sweden	78	8,2	82	10,1	93	10,5
United Kingdom	649	13,9	808	14,9	1012	18,1

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, LFS

<sup>14</sup> Stima Eurostat.

Tab. 2.3 - *Popolazione Neet in migliaia e tassi di popolazione Neet nei paesi dell'UE per la classe di età 25-34, anni 2000, 2007 e 2012*

	<i>Neet- 2000</i>		<i>Neet- 2007</i>		<i>Neet- 2012</i>	
	<i>Migliaia</i>	<i>%</i>	<i>Migliaia</i>	<i>%</i>	<i>Migliaia</i>	<i>%</i>
UE a 27	14262 <sup>15</sup>	20,1	11814	17,4	13519	20,4
Belgium	232	15,9	224	16,4	251	17,6
Bulgaria	:		204	21,3	285	28,5
Czech Republic	:		343	19,8	326	21,1
Denmark	66	8,5	52	7,6	71	10,9
Germany	1840	16,5	1680	17,6	1403	14,1
Estonia	45	23,0	30	16,1	38	20,2
Ireland	:		119	15,3	180	24,7
Greece	437	27,1	348	21,4	536	35,9
Spain	1568	23,6	1156	15,0	1815	27,0
France	1632	19,8	1316	17,0	1498	19,6
Italy	2377	26,1	1868	22,8	2063	28,2
Cyprus	16	17,2	15	12,0	27	18,5
Latvia	:		52	17,4	58	21,2
Lithuania	127	25,0	68	15,9	74	19,9
Luxembourg	10	14,1	7	11,1	8	10,4
Hungary	364	25,9	358	23,0	375	26,0
Malta	14	28,7	13	22,0	10	17,3
Netherlands	256	10,5	174	8,6	215	10,7
Austria	166	13,1	139	12,9	114	10,4
Poland	:		1208	20,7	1210	21,1
Portugal	200	12,9	240	14,6	276	18,9
Romania	741	20,6	616	17,8	742	22,0
Slovenia	:		28	9,3	40	13,8
Slovakia	:		215	23,7	244	27,3
Finland	106	16,1	74	11,4	98	14,3
Sweden	125	7,6	93	8,1	105	8,8
United Kingdom	1336	15,7	1183	15,2	1446	17,0

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, LFS

<sup>15</sup> Stima Eurostat.

◁ I Neet italiani rappresentano circa un sesto di tutta la popolazione giovanile non occupata e contemporaneamente fuori dal sistema educativo e formativo, sia per i 18-24enni, sia per la classe di età dei giovani adulti (cfr. tabb. 2.2 e 2.3). La magnitudo del problema italiano ha delle implicazioni notevoli e dirette sulla ripartizione delle risorse destinate alle politiche di attivazione sui giovani Neet in ambito europeo (European Commission, 2014).

La semplice illustrazione dei dati non può prescindere però da due considerazioni integrative. In primo luogo, l'incremento percentuale della popolazione Neet non è allineato all'evoluzione del valore assoluto dei Neet rilevati dalla EU-LFS. Basti pensare al dato in valori assoluti dei giovani Neet italiani (cfr. tabella 2.3). Nel 2000 troviamo circa 2.380.000 giovani adulti Neet, pari al 26,1% della popolazione residente per la classe di età 25-34 anni. Nel 2012 il dato raggiunge il 28,2%, equivalente però a valori assoluti inferiori (cfr. tab. 2.3). Questo in virtù della popolazione residente in quella fascia di età per l'Italia, che perde nell'intervallo di tempo 2000-2012 quasi due milioni di unità, passando da circa 9.106.000 residenti a circa 7.316.000 residenti. In secondo luogo, i soggetti classificati come Neet non necessariamente permangono stabilmente in questa condizione. Per quanto la situazione italiana sia connotata da una forte presenza di disoccupazione e inattività di lunga durata, la condizione di Neet può essere uno stato che si attraversa in maniera ricorrente nel corso di vita, abbandonando e rientrando nel percorso educativo e soprattutto entrando e uscendo a più riprese dalla condizione di occupato<sup>16</sup>.

Osservando la distribuzione della disoccupazione giovanile tra i paesi europei al termine del 2012 l'Italia appare saldamente ancorata agli alti valori dei paesi meridionali, seguendo immediatamente Grecia, Spagna e Portogallo e presentando il tipico carattere mediterraneo di femminilizzazione della disoccupazione (Gal, 2010), non più riscontrabile però in Spagna. Le differenze di genere hanno mostrato comunque un decremento nel corso degli ultimi 12 anni anche per Italia, Portogallo e Grecia (Eurostat, 2013b).

<sup>16</sup> Le modalità con le quali si entra nella condizione di Neet nel corso di vita e una ricostruzione delle traiettorie biografiche dei giovani adulti Neet sono specificatamente tra gli oggetti di studio della rilevazione qualitativa effettuata nel progetto di ricerca (cfr. capp. 8 e 9).

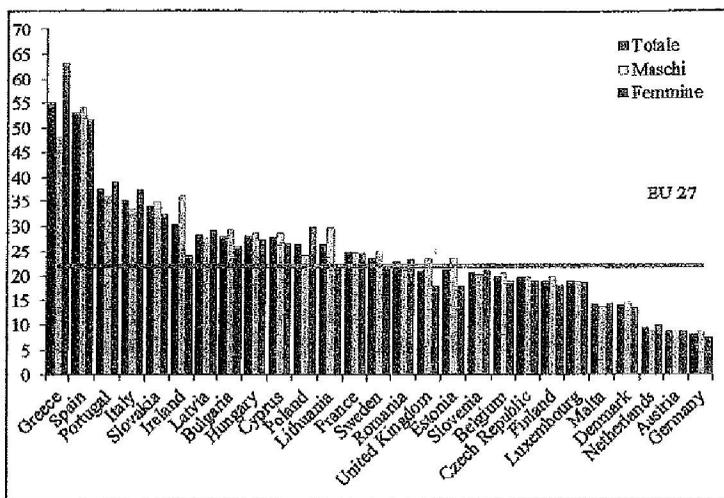


Fig. 2.2.a - Tasso di disoccupazione per la classe di età 15-24 e per genere, paesi membri dell'UE, 2012

Fonte: Burostat, LFS

L'indicatore Neet, invece, offre una differente rappresentazione della posizione dei diversi stati. L'Italia con il 27% di popolazione giovanile Neet supera Spagna (23,6%) e Portogallo (18,7%), scavalcata dalla sola Grecia (cfr. figg. 2.2.a, 2.2.b e 2.3).

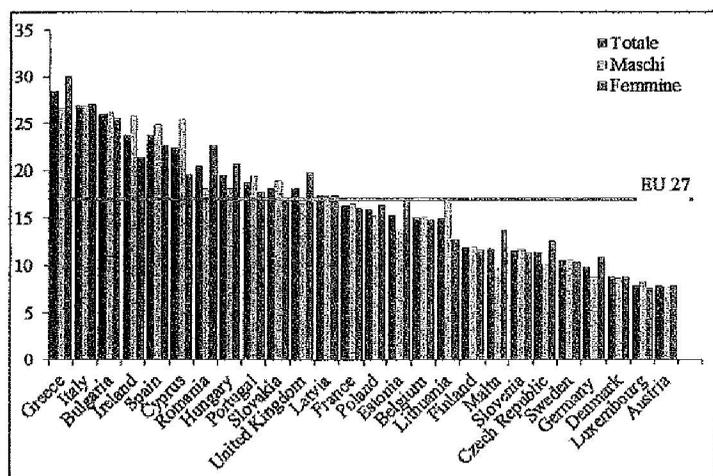


Fig. 2.2.b - Tasso di popolazione Neet per la classe di età 18-24 e per genere, paesi membri dell'UE, 2012

Fonte: Eurostat, LFS

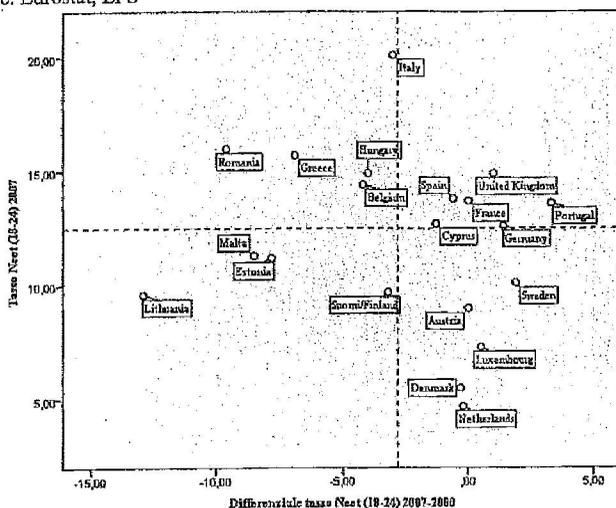


Fig. 2.3 - Tasso di popolazione Neet 2007 e differenziale del tasso di popolazione Neet 2007-2000, per la classe di età 18-24

Per rappresentare sinteticamente la posizione relativa dei differenti paesi e l'evoluzione del fenomeno sono stati proiettati i valori degli stati dell'UE sul Tasso di Neet e la differenza tra i valori degli stati nel 2007 e il dato del 2000. Le elaborazioni presentate impiegano in particolare le osservazioni relative ai tre anni selezionati: 2000, 2007 e 2012.

Si è ottenuto così un sistema cartesiano in cui gli assi rappresentano i valori dell'Unione europea considerata nel suo complesso. Nel I quadrante è possibile proiettare gli stati che mostrano un valore percentuale di popolazione Neet superiore al valore complessivo dell'UE (14,1% nel 2007 e 17% nel 2012) e nello stesso tempo hanno sperimentato una variazione del tasso superiore al dato UE, pari al -2,8% nel confronto 2007-2000 e + 2,9% nel confronto 2012-2007. Dunque si tratta di paesi che hanno peggiorato la propria posizione relativa nel tempo e si trovano in una posizione peggiore dell'UE considerata nel suo complesso. Nel II quadrante vengono proiettati gli stati che si connotano congiuntamente per un tasso di Neet superiore all'UE e per un miglioramento relativo nell'intervallo di tempo considerato. Nel III quadrante troviamo gli stati con un tasso di popolazione giovanile Neet inferiore al valore dell'UE e un miglioramento temporale relativo. Nel IV quadrante, infine, sono proiettati i paesi che hanno un tasso di Neet inferiore all'UE e che hanno sperimentato un peggioramento relativo nel corso dell'intervallo di tempo preso in esame (cfr. figg. 2.3 e 2.5).