



COMMISSIONE EUROPEA
DG Occupazione,
Affari sociali e Integrazione

KOMMISSIONE NAZIONALE
NSZZ



RAPPORTO

Preparazione all'implementazione del Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile

Dott. Jan Czarzasty

Progetto VS/2013/0421

„Preparazione delle azioni di implementazione del Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile”
cofinanziato da fondi dell'Unione europea e della Commissione Nazionale NSZZ „Solidarność”

La presente pubblicazione è finanziata con il sostegno della Commissione europea nell'ambito del progetto n. VS/2013/0421 „Preparazione all'implementazione del Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile”.

Gli autori sono i soli responsabili di questa pubblicazione e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Pubblicazione gratuita

Edito dalla Commissione Nazionale NSZZ „Solidarność”

Autore: Dott Jan Czarzasty

NOTA REDAZIONALE

Il presente rapporto è il risultato del progetto “Preparazione delle attività di implementazione del Quadro europeo di azioni sull’occupazione giovanile” realizzato dal sindacato NSZZ „Solidarność” con il sostegno della Commissione europea. Il progetto è stato realizzato in collaborazione con organizzazioni sindacali dell’Austria (OGB), della Lituania (LPS Solidarumas), della Finlandia (SAK) e dell’Italia (UIL). Il sostegno di questi partner ci ha permesso di elaborare una parte dei case studies presentati nei capitoli IV e V. I miei ringraziamenti per l’aiuto nella raccolta di questi dati va particolarmente a Michaela Trinko (OGB), Kristina Krupaviciene (Solidarumas), Pirjo Väänänen (SAK) e Angelo Pagliara (UIL).

Ringrazio Barbara Surdykowska, Sławomir Adamczyk e Kacper Stachowski – esperti della Commissione Nazionale NSZZ „Solidarność” – per la loro collaborazione nella raccolta dei documenti per il rapporto. Un particolare ringraziamento per il gruppo responsabile del progetto - Maria Żytka e Karol Nosal, per il loro enorme impegno nella realizzazione di tutte le attività progettuali, le quali hanno dato nascita a questo rapporto.

Dott Jan Czarzasty

Varsavia, agosto 2014

INDICE

1. Introduzione	5
2. Capitolo I. I giovani sul mercato europeo del lavoro: diagnosi.....	8
3. Capitolo II. Il Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile, come risposta al pericolo di emarginazione ed esclusione dei giovani nel contesto del mercato del lavoro.....	22
4. Capitolo III. Rassegna delle azioni a favore dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro al livello dell'Unione europea: analisi dei documenti e dei dati di fonti secondarie.....	37
5. Capitolo IV. Le migliori pratiche nell'ambito dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Stati membri dell'Unione Europea: livello macro (politiche pubbliche).....	44
6. Capitolo V. Le migliori pratiche nell'ambito dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Stati membri dell'Unione Europea: livello micro (imprese).....	59
7. Capitolo VI. Inclusione dei giovani nel mercato del lavoro come mezzo per l'inclusione nei sindacati.....	66
8. Riepilogo.....	71
9. Conclusioni.....	74
10. Raccomandazioni.....	76

INTRODUZIONE

In aprile 2013 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato un documento intitolato "Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di garanzie per i giovani"¹. L'adozione delle "Garanzie per i giovani"² nella sua forma definitiva era preceduta da un grande dibattito sulla necessità di adottare al livello dell'Unione Europea (UE) una reazione istituzionale ai gravi problemi che si sono presentati negli ultimi anni e sono stati intensificati dalla crisi economica del 2008 e dalle sue conseguenze. Si trattava, in particolare, dei fenomeni complessi e tra loro intrecciati, della disoccupazione dei giovani (compresa la disoccupazione di lunga durata), del rischio e dei pericoli che colpivano i giovani nella fase critica di transizione dal sistema educativo al lavoro; delle sempre più grandi difficoltà dei giovani a lasciare le periferie del mondo del lavoro, ed anche della fuga dei giovani dal sistema scolastico, di preparazione al lavoro e di formazioni. Bisogna soprattutto occuparsi di quest'ultimo fenomeno, il cosiddetto NEETs (abbreviazione inglese di *Not in Employment, Education and Training*), il quale si riferisce alle persone che non lavorano, non studiano e non partecipano alle formazioni professionali, e che costituiscono una grande percentuale dei giovani che hanno già l'età produttiva. Siccome si teme che questa percentuale aumenterà, questi giovani sono nel centro dell'interesse delle autorità.

Già nel 2005, il Consiglio aveva definito le raccomandazioni per le politiche dell'impiego degli Stati membri, tra le quali la disoccupazione dei giovani istruiti è considerata come una delle maggiori sfide³. Nel 2010, il Parlamento europeo ha ufficialmente chiesto al Consiglio e alla Commissione europea di presentare un documento il quale garantirebbe ai giovani un sostegno istituzionale delle possibilità di lavoro, insegnamento della professione o formazione complementare, oppure di lavoro con formazione⁴. Nello stesso anno, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sulla "Mobilità dei giovani"⁵, invitando gli Stati membri ad adottare garanzie per i giovani. Nel 2011, la Commissione ha adottato un ulteriore documento nel quale chiede agli Stati membri di agire per la riduzione della percentuale dei giovani i quali finiscono l'educazione in modo precoce fino a 10%, in nome della realizzazione dell'obiettivo

¹ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di garanzie per i giovani, 2013/C 120/01, [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN)

² Il documento è comunemente chiamato „Garanzie per la gioventù” oppure „Garanzia per i giovani”. Nel presente rapporto lo chiameremo „Garanzia per i giovani”

³ Decisione 2005/600/CE del 12 luglio 2005, modificata dalla decisione 2008/618/CE del 15 luglio 2008.

⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 sul sostegno ai giovani dell'accesso ai mercati del lavoro, al miglioramento della posizione delle persone in tirocinio ed in tirocinio professionale.

⁵ „Youth on the Move”. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea. Comunicazione della Commissione europea, COM (2010) 477, <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0477&from=PL>

presentato nella strategia “Europa 2020”⁶. Nel quadro dei preparativi per l’istituzione delle “Garanzie per i giovani”, la Commissione europea ha pubblicato nel 2012 un’argomentazione per il progetto di raccomandazione, nel quale spiega i motivi di questo processo, identificando come elemento-chiave “il tasso di disoccupazione alto in tutta l’Europa, il fatto che (...) le ultime stime dall’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) non testimoniano di un cambiamento di questa tendenza nei prossimi anni, e soprattutto un numero difficilmente accettabile di 7,5 milioni di giovani al di sotto dei 25 anni senza lavoro, fuori dal sistema educativo o formativo”⁷.

La nozione di Garanzia si riferisce a una situazione, **“nella quale, entro un periodo di quattro mesi dal l’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione formale, i giovani ricevono un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un’offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta”**.

Le minacce legate ad un futuro incerto sul mercato del lavoro davanti alle quali si trovano i giovani, non potevano passare inosservate dai partner sociali, soprattutto al livello dell’UE. Nel 2012 i Partner sociali europei⁸, adottando un programma comune per il periodo 2012-2014, hanno considerato il lavoro dei giovani come uno dei 8 temi principali sui quali concentrano la loro azione⁹. Nel 2013 questa proposta programmatica è stata ampliata nel “Quadro europeo di azioni sull’occupazione giovanile”. Il presente rapporto è consacrato a questo documento, alle sue premesse, agli obiettivi ivi adottati, alle condizioni di azioni, le quali - secondo i partner europei - devono dare luogo ad un aumento dell’occupazione dei giovani ed un miglioramento della qualità dell’occupazione.

⁶ “La lotta contro l’abbandono scolastico: un contributo decisivo all’agenda Europa 2020”, COM (2011) 18, <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0018&from=EN>

⁷ Commissione Staff Working Document, accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee, Commissione europea, Bruxelles, 5.12.2012, SWD(2012) 409 final

⁸ Confederazione europea dei sindacati (CES) (e comitato di liaison EUROCADRES/CEC), BUSINESSEUROPE, CEEP e UEAPME.

⁹ Work Programme of the European Social partners 2012-2014, http://resourcecentre.etuc.org/spaw_uploads/files/SD_work_prog_2012-2014.pdf

La struttura del rapporto è la seguente: Nel capitolo I è stata presentata una diagnosi sintetica della situazione attuale dei giovani sul mercato europeo del lavoro, elaborata soprattutto in base ai dati dell'Eurostat. Il capitolo II contiene una presentazione del “Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile”. Il capitolo III è un riassunto delle azioni per l'inclusione e l'integrazione dei giovani al mercato del lavoro al livello dell'Unione europea, in base ad una analisi di documenti e dati di fonti secondarie. Il capitolo IV contiene una presentazione delle migliori pratiche di inclusione e integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Stati membri dell'Unione europea al livello macro, cioè nelle politiche pubbliche. Nel capitolo V si trova una prospettiva micro, cioè una presentazione delle migliori pratiche di inclusione e integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Stati membri dell'Unione europea al livello dell'impresa. Il capitolo VI pone la domanda in che misura l'inclusione dei giovani al mercato del lavoro costituisce per loro una prospettiva di adesione ai sindacati. Dopo la sintesi, saranno presentate le conclusioni e le raccomandazioni.

CAPITOLO I

I GIOVANI SUL MERCATO EUROPEO DEL LAVORO: DIAGNOSI

In numerose pubblicazioni e testi scientifici si possono facilmente trovare citazione secondo le quali sin dall'inizio del secolo scorso ogni generazione veniva definita come "generazione senza futuro", pero nei confronti dell'attuale generazione di giovani europei, questo nome non è per niente esagerato¹⁰. Alle tendenze a lungo termine le quali in diversi paesi hanno creato una profonda e forte segmentazione del mercato del lavoro secondo il criterio dell'età, si è sovrapposta l'influenza di fenomeni a breve termine, provvisori (anche se bisogna usare questo termine con cautela) risultanti dalla crisi del 2008+¹¹. In conseguenza, la situazione dei giovani¹² sul mercato del lavoro sul Vecchio Continente è preoccupante. Infatti, i giovani sono molto più esposti delle persone più anziane, a vivere l'esperienza della disoccupazione (compresa quella di lungo periodo), o della precarietà, ma anche dei problemi specifici dovuti alla loro collocazione nella struttura sociale per via della loro età, cioè alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro e l'emarginazione sociale dovuta all'esclusione dal mercato del lavoro e/o dal sistema educativo. Nel contesto di questi fenomeni, è quasi banale constatare che il gruppo sempre più grande di giovani senza prospettive di lavoro, sarà fonte di problemi:

- economici (non contribuisce allo sviluppo economico e ritarda il ritorno delle economie europee sulla strada della crescita¹³),
- sociali (non riempie importanti ruoli sociali, connessi soprattutto alla formazione di famiglie e la procreazione), e...
- politici (sono suscettibili di radicalizzazione, diventando membri di vari gruppi di estremisti, della sinistra e della destra della scena politica).

Dobbiamo cominciare la descrizione della situazione dei giovani sul mercato europeo del lavoro, citando alcuni dati statistici. All'inizio del 2014 nell'Unione europea si trovavano circa 5,7 milioni di disoccupati giovani. Il tasso medio di disoccupazione in questo gruppo (23.4%) era il doppio della media globale (10.7%). Le persone di meno di 25 anni erano due volte più

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_youth_unemployment.pdf

¹¹ <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/05/economist-explains-why-youth-unemployment-so-high>

¹² Per questo rapporto l'autore ha adottato la definizione seguente dei "giovani" come persone **di meno di 25 anni**, in conformità con la definizione adottata nella Raccomandazione del Consiglio UE del 22 aprile 2013 sull'istituzione delle garanzie per i giovani, la quale deriva dai standard delle statistiche pubbliche (e delle norme legali che vi si riferiscono), fissando i limiti del raggruppamento più giovane delle persone produttive di 15-24 anni. Ogni volta che in questo rapporto la categoria delle persone giovani sarà allargata, l'autore lo segnalerà specificamente.

¹³ <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/14/youth-unemployment-wreck-europe-economic-recovery>

frequentemente disoccupate nonché il totale delle persone nell'età lavorativa. In modo simmetrico, il tasso di occupazione dei giovani era due volte più basso del tasso di occupazione delle persone dell'età di 15 a 64 anni. Ci preoccupa particolarmente il fatto, che tra i giovani, una persona su sette non studia, non lavora e non perfeziona le sue qualifiche professionali (le persone che hanno queste tre caratteristiche insieme appartengono alla categoria **NEET** - **ne-ne**, presentata ulteriormente nello stesso capitolo).

Tabella 1. Tasso di disoccupazione (%) generale e nel gruppo dei meno 25 in UE, zona Euro, Stati SEE, Stani Uniti e Giappone.

Stato / zona	Tasso disoc. generale	Tasso disoc. meno 25 anni
EU-28	10,4	22,5
EU-15	10,7	22,0
Zona Euro	11,7	23,5
Belgio	8,5	23,6
Bulgaria	12,8	27,2
Rep. Ceca	6,5	16,4
Danimarca	6,5	12,4
Germania	5,2	7,9
Estonia	7,7 (a)	17,2 (a)
Irlanda	11,9	24,3
Grecia	26,8 (a)	57,7 (a)
Spagna	25,1	53,5
Francia	10,4	23,2
Croazia	16,8	49,0 (a)
Italia	12,6	43,3
Cipro	16,4	42,3 (a)
Lettonia	11,5 (a)	19,7 (a)
Lituania	11,2	19,6
Lussemburgo	6,1	17,0
Ungheria	7,8 (a)	20,0 (a)
Malta	6,8	12,7
Olanda	7,2	11,0
Austria	4,9	9,5
Polonia	9,7	24,6
Portogallo	14,6	36,1
Romania	7,1	24,1 (c)
Slovenia	9,6	19,6 (a)
Slovacchia	14,0	32,9
Finlandia	8,5	19,8
Svezia	8,1	24,1
Gran Bretagna	6,6 (a)	18,4(a)

NB: stato al IV 2014, tranne (a) - III 2014, (b) - XII 2013

Fonte: Eurostat (2014)

Per quel che riguarda il valore dei tassi di disoccupazione dei giovani (tutta la popolazione produttiva della categoria dei meno 25), la situazione la più drammatica si presenta nei Paesi Mediterranei (Grecia, Italia, Cipro, Portogallo) ed in Croazia, dove una persona su due di questo gruppo rimane senza lavoro. La migliore situazione si presenta in Germania, Austria, Olanda, Danimarca e Malta, dove queste persone sono una su dieci o una su otto, mentre nei due primi di questi Paesi il tasso di disoccupazione è inferiore a 10. L'analisi comparativa dimostra che i giovani sono senza lavoro molto più frequentemente delle persone più anziane. Tuttavia il rapporto del livello di disoccupazione dei meno 25 anni al tasso di tutta la popolazione attiva, varia da Paese a Paese. In modo generale, per ogni disoccupato statistico ci sono più o meno due giovani senza lavoro, dunque questo rapporto è vicino alla media UE-28. Però in molti Stati la situazione è totalmente diversa: in Italia il tasso di disoccupazione giovanile è 3,5 volte più alto del tasso generale. In altri Stati, come il Belgio, la Croazia, la Romania, la Svezia e la Gran Bretagna, esiste un rapporto del tipo 3:1. Le divergenze più piccole (al di sotto del valore UE 28) sono osservate in Austria, Germania, Olanda, Malta, Lituana e Lettonia.

La spiegazione del fenomeno della disoccupazione giovanile sfugge alle interpretazioni semplici le quali si riferiscono ad un unico fattore. In Austria e Germania, nonché negli altri Paesi con un tasso basso, la debole disoccupazione dei giovani risulta, in gran misura, dall'efficacia del sistema di educazione duale (cioè dove si realizza una istruzione a scuola con un apprendimento della professione sul posto di lavoro), ma corrisponde pure ad un tasso di disoccupazione globale basso (cioè è funzione di una buona salute del mercato del lavoro). Nei paesi mediterranei, la mancanza di formazione duale si aggiunge ad una difficile situazione sul mercato del lavoro. Invece in Gran Bretagna e Svezia, cioè in due paesi sviluppati, colpiti moderatamente dalle conseguenze della crisi e con un tasso di disoccupazione globale basso, i giovani sono esposti al rischio di perdita del posto di lavoro o l'impossibilità di trovare un lavoro, più grave delle persone più anziane. La Gran Bretagna è un caso interessante, perché l'analisi delle tendenze di medio termine del mercato del lavoro dimostra, che la disoccupazione giovanile non è condizionata dalla decongiuntura economica (cresce dal 2005, dunque prima della recessione)¹⁴, né è legata direttamente al livello di istruzione (sviluppo del fenomeno della 'disoccupazione degli istruiti'¹⁵). Si cerca le ragioni nella sfera della domanda di lavoro, sottolineando il fatto, che pochi datori di lavoro reclutano i giovani direttamente dal sistema scolastico, il che vuol dire che il 'colpevole'

¹⁴ <http://www.yeuk.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/UKCES-the-youth-employment-challenge.pdf>, s. 5.

¹⁵ Ang. *Graduate unemployment*

sarebbe la mancanza di educazione duale in Gran Bretagna¹⁶. Esiste pure un altro fenomeno importante: i risultati insoddisfacenti agli esami di conoscenze generali¹⁷. Delle diagnosi simili sono formulate nel caso della Svezia, dove si considera che il fattore determinante del livello talmente alto (in rapporto alla media generale) della disoccupazione giovanile è quella della disfunzione del sistema di educazione e la mancanza di possibilità istituzionali per i giovani di accumulare esperienze professionali¹⁸. Possiamo trovare anche opinioni secondo le quali bisogna rallegrarsi della situazione particolarmente buona in Austria, pero sarebbe difficile trovare una sua spiegazione razionale¹⁹.

¹⁶ <http://www.yeuk.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/UKCES-the-youth-employment-challenge.pdf>, s. 12.

¹⁷ <http://www.yeuk.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/ACEVO-Youth-Unemployment-The-crisis-we-cannot-afford.pdf>

¹⁸ <http://www.unric.org/en/youth-unemployment/27411-sweden-highest-ratio-of-youth-unemployment>

¹⁹ <http://www.social-europe.eu/2013/04/why-is-youth-unemployment-so-low-in-austria-a-critical-assessment>

Tabella 2. Tasso di disoccupazione (%) nelle varie categorie di giovani da 15 a 29 anni nell'UE, zona euro, Stati membri UE e stati SEE

Stato / zona	15-24	15-29	15-19	20-24	20-29
EU-28	9,8	10,6	5,7	13,5	12,7
EU-15	10,2	11,0	6,4	13,7	13,0
Zona Euro	9,8	11,2	5,1	14,1	13,9
Belgio	7,3	8,2	2,5	11,7	10,7
Bulgaria	8,4	10,2	3,8	11,7	12,4
Rep. Ceca	6,0	6,2	2,6	8,6	7,6
Danimarca	8,1	8,1	8,3	7,8	8,0
Germania	4,0	4,6	2,5	5,4	5,5
Estonia	7,4	7,8	3,0	10,6	9,4
Irlanda	10,6	11,3	5,7	15,9	13,9
Grecia	16,6	24,5	5,4	28,5	33,5
Spagna	21,0	24,0	9,8	30,9	29,9
Francia	9,0	10,0	4,7	13,2	12,5
Croazia	14,4	15,7	8,9	19,8	19,4
Italia	10,9	12,4	4,6	16,6	15,8
Cipro	15,0	16,4	3,7	24,7	21,2
Lettonia	9,1	9,4	3,3	13,3	11,5
Lituania	6,9	8,5	1,4	11,6	11,7
Lussemburgo	4,0	5,2	2,5	5,6	6,4
Ungheria	7,4	8,3	2,5	11,6	10,7
Malta	6,9	6,2	6,9	6,8	5,9
Olanda	7,7	7,3	8,5	6,9	6,7
Austria	5,4	5,6	4,7	6,1	6,0
Polonia	9,1	10,0	2,5	14,7	12,9
Portogallo	13,5	15,5	6,6	19,8	19,4
Romania	7,3	7,7	3,5	10,1	9,2
Slovenia	7,3	10,2	1,8	11,8	13,5
Slovacchia	10,4	12,2	3,8	15,7	15,5
Finlandia	10,3	9,4	9,6	11,0	9,4
Svezia	12,8	11,2	12,1	13,4	10,8
Gran Bretagna	12,0	10,1	11,3	12,7	9,7

NB: dati del 2013

Fonte: Eurostat (2014)

Il fenomeno della disoccupazione giovanile deve essere considerato anche sotto un'altro angolo, cioè quello del numero dei disoccupati nel riferito al totale di persone di un gruppo di età. Nella UE-28, nel gruppo dei 15-24 anni, questa partecipazione era del 9,8% (2013), essendo leggermente superiore nei Paesi della “vecchia Unione europea” (10,2%). I valori più bassi di questo indice venivano registrati in Germania, Austria e Norvegia, ma anche in Turchia. Interessante il fatto di un livello basso pure in diversi Paesi della UE-13 (nuovi Stati membro), come nei Paesi Baltici, in Romania, Slovenia, Ungheria, ed anche in Polonia. I valori superiori alla media europea sono presenti in vari Paesi della “vecchia Unione”, e soprattutto nei Paesi

mediterranei, ma anche in Svezia e Gran Bretagna. Però, il gruppo di età il più interessante di quelli presenti nella Tabella 2, è il gruppo delle persone di 20 - 29 anni, e il suo paragone con il gruppo dei 20-24 anni. Se il valore nel gruppo più giovane è alto ed in aumento o resta allo stesso livello, questo indica che lo stato del mercato del lavoro è mediocre, e - se non vi sarà un miglioramento della congiuntura economica, questo indice resterà allo stesso livello. In altre parole, la segmentazione di un tal mercato di lavoro è molto profonda e del gruppo PIGS (Portogallo, Italia, Grecia, Spagna). Le riforme del mercato del lavoro adottate nel quadro della politica di risparmio (Italia, Spagna) suscitano diversi dubbi, e le prospettive di miglioramento della situazione dei giovani è opinabile²⁰.

²⁰ G. Meardi, 'Mediterranean Capitalism' under EU Pressure: Labour Market Reforms in Spain and Italy, 2010–2012, *Warsaw Forum of Economic Sociology* 3:1(5), s. 51-81.

Tabella 3. Percentuale delle persone che sono disoccupate, fuori dal sistema educativo e di formazione professionale (NEETs) (%) in varie categorie di età del gruppo di 15-29 lat: UE, zona euro, Stati membri UE

Stato / zona	15-24	15-29	15-19	20-24	25-29
EU-28	13,0	15,9	6,7	18,6	21,0
EU-15	-	-	-	-	
Zona Euro	12,8	16,0	6,7	18,4	21,6
Belgio	12,7	14,9	6,8	18,0	19,2
Bulgaria	21,6	25,7	15,2	26,3	32,3
Rep. Ceca	9,1	12,8	3,1	13,7	18,8
Danimarca	6,0	7,5	3,2	8,7	10,8
Germania	6,3	8,7	2,6	9,5	13,0
Estonia	11,3	14,3	4,4	16,2	18,9
Irlanda	16,1	18,6	10,5	22,1	22,7
Grecia	20,6	28,9	10,2	31,6	42,3
Spagna	18,6	22,8	10,1	26,4	29,5
Francia	11,2	13,8	6,6	15,9	18,9
Croazia	18,6	20,9	12,0	25,2	26,3
Italia	22,2	26,0	11,4	32,0	32,9
Cipro	18,7	20,4	7,4	28,4	22,8
Lettonia	13,0	15,6	5,6	18,3	19,7
Lituania	11,1	13,7	3,1	18,0	19,4
Lussemburgo	5,0	7,2	2,7	7,4	11,0
Ungheria	15,4	18,8	7,1	22,6	24,5
Malta	9,9	11,1	9,9	9,8	13,4
Olanda	5,1	7,1	2,2	7,8	11,1
Austria	7,1	8,3	4,7	9,1	10,4
Polonia	12,2	16,2	3,7	19,4	22,7
Portogallo	14,2	16,7	7,3	20,5	21,1
Romania	17,2	19,6	10,1	22,6	23,4
Slovenia	9,2	12,9	3,8	13,7	18,7
Slovacchia	13,7	19,0	5,5	20,4	27,8
Finlandia	9,3	10,9	5,2	13,1	13,8
Svezia	7,5	7,9	4,0	10,3	8,7
Gran Bretagna	13,3	14,7	7,3	18,5	17,1

NB: in 2013

Fonte: Eurostat (2014)

Nel contesto della situazione dei giovani in Europa sul mercato del lavoro, esiste un problema particolarmente grave. Si tratta del fenomeno dei cosiddetti NEETs (*Not in Employment, Education and Training*), dei “ne-ne”, cioè delle persone che restano fuori dal mondo del lavoro, dell’istruzione e della formazione professionale. Si tratta dunque di persone particolarmente minacciate da una esclusione durevole del mercato del lavoro, ed in conseguenza, minacciate di esclusione sociale. La grandezza di questo fenomeno è spaventosa. Infatti, oggi, nell’insieme dell’UE un giovane su otto del gruppo dei (15-24), ma persino uno su sei del gruppo (15-24) e uno

su cinque dei (25-29) appartiene a questa categoria. I Paesi particolarmente colpiti dalla presenza dei NEETs nel gruppo dei giovani sono i Stati del Mediterraneo e i Nuovi Stati Membri dell'Europa meridionale - orientale (Bulgaria, Croazia, Romania), ma anche l'Irlanda e l'Ungheria. Tuttavia, bisogna anche tenere conto di questo fenomeno nel gruppo dei cosiddetti 'giovani adulti' (di più di 19 anni). In queste due categorie, il ranking dei paesi con il più alto tasso NEETs è simile, a quello della popolazione dei 15-29 anni e del gruppo dei 15-24, però il numero dei giovani di fatto non-attivi è particolarmente alto, soprattutto nei Paesi meridionale. La situazione è allarmante. Esistono due fattori di rischio fondamentali che influiscono sullo stato dei NEETs: l'handicap (educazionale) e l'insoddisfazione²¹. Nel primo caso si tratta di condizioni sociale (scuola, famiglia, carattere della persona), e nel secondo - di atteggiamenti negativi dei giovani in seguito ai quali essi lasciano lo scuola.

Anche se i giovani riescono a passare la soglia del mercato del lavoro, si rendono subito della sua segmentazione, incontrando varie difficoltà sulla strada verso il segmento centrale (il nucleo) del mercato e possono rimanere fermi alla sua periferia. Il fatto di rimanere sul mercato secondario del lavoro ha come conseguenza una mancanza di stabilità professionale, e - in prospettiva - una mancanza di stabilità esistenziale, perché il mercato secondario del lavoro offre soltanto occupazione di breve termine, a tempo ridotto, ed anche in forme atipiche, cioè secondo modalità diverse dal contratto di lavoro (lavoro interinale, contratti di diritto civile, a autoimpiego non risultante dallo spirito di imprenditorialità, ma dall'impossibilità di trovare una occupazione durevole). I giovani che lavorano (e soprattutto le donne) presentano un tasso superiore alla media di contratti a tempo determinato (42%) o a orario ridotto (32%). Una permanenza prolungata alle periferie del mercato del lavoro genera l'impossibilità di riempire diversi ruoli sociali, ma può persino scoraggiare i giovani che usciranno dal mercato del lavoro.

²¹ *NEETs Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2012, s 53.

Tabella 4. Percentuale di persone con contratto a tempo determinato (%) nelle diverse categorie di età del gruppo 15-29 anni nell' UE, zona euro, Stati membri UE

Stato / zona	15-24	15-29	15-19	20-24	25-29
EU-28	42,7	31,6	57,4	38,5	22,0
EU-15	43,3	32,6	57,2	38,7	22,1
Zona Euro	52,2	38,0	72,4	46,0	25,4
Belgio	32,0	20,2	68,3	27,9	12,7
Bulgaria	13,1	9,7	29,3 (a)	11,9	7,8
Rep. Ceca	28,9	19,1	53,0	27,5	13,4
Danimarca	21,1	19,7	19,4	22,2	17,1
Germania	53,5	39,1	75,1	45,2	21,9
Estonia	12,4	7,7	31,7	10,6	4,3
Irlanda	34,2	22,2	57,7	28,9	12,4
Grecia	26,8	19,9	48,9	25,5	17,4
Spagna	65,5	49,3	81,5	64,1	41,8
Francia	58,8	39,8	85,2	52,9	24,6
Croazia	49,0	37,7	64,7	46,9	32,1
Italia	54,2	39,6	70,8	52,8	30,7
Cipro	22,0	18,2	28,0 (a)	20,6	16,3
Lettonia	10,0	6,3	21,1 (b)	8,3	3,8
Lituania	8,1	5,0	-	7,1	4,3 (c)
Lussemburgo	32,5	22,4	57,1	27,0	15,6
Ungheria	24,6	18,0	46,1	23,4	14,7
Malta	20,3	13,4	29,7	17,8	6,0
Olanda	52,6	43,9	59,4	47,7	30,0
Austria	35,9	24,4	77,7	15,4	9,1
Polonia	68,5	50,6	91,6	66,8	40,9
Portogallo	60,1	47,3	74,0	58,3	40,3
Romania	6,4	3,6	15,8 (d)	6,0	2,5
Slovenia	74,4	48,7	95,8	71,8	34,6
Slovacchia	21,0	13,0	50,2	19,4	8,8
Finlandia	42,7	34,3	53,1	38,9	25,0
Svezia	55,5	41,7	76,7	48,9	25,0
Gran Bretagna	32,0	10,4	20,7	11,8	6,0

NB: stato per il 2013, tranne (a) – 2010, (b) – 2008, (c) – 2007, (d) – 2005

Fonte: Eurostat (2014)

Tutti i gruppi di giovani fanno parte della categoria del lavoro con contratti a tempo determinato. Nella UE, in questo modo lavorano quattro su dieci giovani del gruppo 15-24, ma anche uno su tre del gruppo 15-29 anni. In questo contesto, bisogna analizzare in modo particolare la situazione del gruppo dei più anziani della categoria (oltre 25 anni), perché essi si trovano in una fase nella quale finisce l'istruzione superiore e sono sempre più forti le pressioni sociali ad adottare certi comportamenti, come l'autonomia sociale (lasciano la casa familiare) e la formazione di una famiglia propria. L'occupazione a tempo determinato è una circostanza non favorevole per questa

autonomia. Nell'insieme dell' UE-28, 22% delle persone che sono vicine dell'età di 30 anni non hanno un contratto di lavoro fisso. Questo tasso è particolarmente alto in Spagna, Polonia e nel Portogallo. La situazione la più stabile di tali giovani è presente nei Paesi Baltici, in Romania ed in Gran Bretagna.

Spesso, i giovani non sono occupati a tempo pieno. L'argomento a favore di una tale soluzione è quello della possibilità di studiare lavorando, maggiore della possibilità di studi con occupazione a tempo pieno, pero in realtà, l'occupazione a tempo parziale non è spesso una scelta, ma una necessita. I dati statistici sul cosiddetto lavoro a tempo ridotto imposto permettono di comprendere meglio questo fenomeno. Questo concetto si riferisce allo stato nel quale una persona con contratto a tempo parziale vorrebbe lavorare a tempo pieno, ma per ragione da ella indipendenti, non ha questa possibilità. Tuttavia, questo fattore (e la sua importanza per il mercato del lavoro, nonché la situazione dei giovani su questo mercato) non può essere analizzato fuori dal contesto dell'insieme dell'occupazione a tempo parziale. Per esempio, in Bulgaria soltanto 6% delle persone di 15-24 anni lavorano a tempo parziale, ma la meta di questi vorrebbe lavorare a tempo pieno. Invece in Danimarca due terzi dei giovani (15-24) lavorano a tempo parziale, ma solamente il 9% considera questa situazione come sfavorevole.

Tabella 5. Percentuale degli occupati a tempo parziale riferiti all'occupazione totale (%) e delle persone della cosiddetta 'occupazione imposta' a tempo parziale riferite al totale delle persone che lavorano in quel modo (%) nelle diverse categorie 15-29 anni nell'UE, zona euro e Stati membri UE

Stato / zona	Persone con contratto a tempo parziale		Persone con contratto a tempo parziale 'imposto'	
	15-24	15-29	15-24	15-29
EU-28	31,9	16,5	29,7	34,1
EU-15	35,1	19,0	28,9	33,3
Zona Euro	31,4	17,3	29,1	35,2
Belgio	26,5	9,7	21,7	19,7
Bulgaria	6,0	3,2	50,8	55,6
Rep. Ceca	11,7	4,8	13,0	18,4
Danimarca	65,6	41,6	8,7	12,0
Germania	23,1	15,9	11,3	13,8
Estonia	20,5	8,3	senza dati	8,3
Irlanda	46,6	25,1	34,5	42,0
Grecia	21,0	11,4	67,8	72,3
Spagna	39,8	21,2	58,6	68,2
Francia	23,5	10,5	54,6	54,4
Croazia	5,9	3,4	25,3	32,9
Italia	28,4	14,4	79,9	79,6
Cipro	23,6	13,5	60,7	67,0
Lettonia	13,3	7,7	20,3	25,8
Lituania	16,0	8,2	senza dati	24,6
Lussemburgo	22,7	8,2	18,9 (a)	22,3
Ungheria	9,0	4,7	52,4	55,6
Malta	23,7	13,3	18,2	20,0
Olanda	77,7	51,4	9,3	12,8
Austria	19,9	13,0	14,6	14,6
Polonia	16,2	6,7	28,9	35,4
Portogallo	23,0	12,8	47,4	57,1
Romania	18,0	11,7	72,1	73,7
Slovenia	42,5	16,1	4,9	9,8
Slovacchia	9,2	4,2	47,5	40,4
Finlandia	39,4	18,3	22,1	23,1
Svezia	48,6	25,4	43,4	43,7
Gran Bretagna	39,9	20,4	29,6	28,8

NB: in 2013, tranne (a) - 2012

Fonte: Eurostat (2014)

Di conseguenza, i giovani sono seriamente minacciati dalla povertà, nonostante il fatto di avere un lavoro retribuito. I giovani hanno delle chance particolarmente alte di trovarsi nel gruppo dei cosiddetti ‘lavoratori poveri’, cioè di persone che lavorano quasi tutto l’anno ma il loro reddito è inferiore al 60% della mediana (valore più frequente) del reddito del lavoro. Nel gruppo dei meno 25 anni, il tasso di lavoratori minacciati dalla povertà è del 9% ed è superiore alla media delle categorie di persone di più di 25 anni. Bisogna tuttavia sottolineare che il tasso il più alto di giovani lavoratori minacciati dalla povertà è presente nei Paesi ricchi dell’ UE-15, arrivando al 20% in Scandinavia (Danimarca e Svezia), il che viene giustificato dal fatto che in questi Paesi i giovani lasciano la casa familiare prima dell’età di 25 anni, diventando autonomi, e - di conseguenza - perdendo, almeno per un certo periodo, il sostegno finanziario dei genitori²².

L’intreccio di fattori economici e culturali fa, che i giovani lasciano la casa familiare ad età ‘avanzata’, anche se - come lo dimostrano i dati statistici - nell’UE-28 non è stato registrato nessun aumento dovuto alla crisi. La sindrome del ‘nidicolo’ è anche condizionata dal modello culturale dei diversi Paesi (p.es. un modello sempre presente della famiglia plurigenerazionale), ma è molto presente nelle regioni nelle quali i giovani riscontrano maggiori problemi di accesso al mercato del lavoro e per guadagnarsi una forte posizione su questo mercato, il che è provato dalla correlazione positiva tra il tasso di disoccupazione giovanile e l’età alla quale i giovani sono autonomi

²² *Working poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, su: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/25/en/1/EF1025EN.pdf>

Tabella 6. Estimazione dell'età media (anni) alla quale i giovani lasciano la casa familiare in UE, zona euro i Stati membri UE

Stato / zona	2004	2012
EU-27	26,2	26,1
Zona Euro	26,2	26,1
Belgio	25,6	24,9
Bulgaria	28,3	29,7
Rep. Ceca	26,8	27,0
Danimarca	senza dati	21,1
Germania	24,1	23,8
Estonia	25,3	24,3
Irlanda	senza dati	25,4
Grecia	27,7	29,1
Spagna	29,0	28,9
Francia	23,7	23,5
Croazia	30,1	32,7
Italia	29,9	29,7
Cipro	26,1	26,9
Lettonia	28,0	27,9
Lituania	28,3	26,0
Lussemburgo	26,3	26,2
Ungheria	27,5	28,7
Malta	29,0	30,4
Olanda	23,5	23,6
Austria	25,2	25,6
Polonia	28,5	28,5
Portogallo	28,2	28,8
Romania	27,7	29,1
Slovenia	30,8	29,1
Slovacchia	29,5	30,9
Finlandia	22,4	21,9
Svezia	senza dati	19,9
Gran Bretagna	23,6	23,9

NB: stato in 2013

Fonte: Eurostat (2014)

I giovani rappresentanti le società ricche dell'Occidente sono sempre più frequentemente convinti che non vivranno meglio dei loro genitori, il che appare come un problema assai grave. Questo fenomeno è degno della nostra attenzione perché, per primo - la mancanza di senso di stabilità futura ha delle fonti razionali (trend della crescente precarietà dell'occupazione e delle prognosi negative della crescita economica), e - per secondo - testimonia del collasso definitivo di una visione nata nel 'età d'oro del capitalismo' (periodo dalla fine della seconda guerra mondiale agli anni 70) secondo la quale ogni nuova generazione avrà un livello di vita superiore alle generazioni

precedenti. Il pessimismo dei giovani Europei, soprattutto della ‘vecchia UE’ è in opposizione alla maggiore speranza di un futuro migliore espressa dai loro coetanei dei Paesi delle economie in crescita.²³

²³ <http://www.theguardian.com/politics/2014/apr/14/developing-nations-more-optimistic-richer-countries-survey>

CAPITOLO II

IL QUADRO EUROPEO DI AZIONI SULL'OCCUPAZIONE GIOVANILE, COME RISPOSTA AL PERICOLO DI EMARGINAZIONE ED ESCLUSIONE DEI GIOVANI NEL CONTESTO DEL MERCATO DEL LAVORO

La crisi economica mondiale, della quale sentiamo le conseguenze in Europa, è cominciata dalle turbolenze apparse nel 2007 sul mercato americano dei crediti, per poi dar simbolicamente luogo al fallimento della banca Lehman Brothers il 15 settembre 2008. La crisi del mondo delle finanze è passata nel mondo dell'economia reale; ne testimoniano i cali del PNL in tutta l'Unione europea (nel 2009 - 4,3%). Nel presente capitolo tratteremo delle conseguenze della crisi per il mercato del lavoro nel gruppo dei giovani, nonché delle risposte delle organizzazioni europee dei partner sociali di fronte a questa sfida sempre più grave.

I giovani sul mercato europeo del lavoro - stato attuale

Dal dibattito in corso sulle persone giovani e la loro presenza del mercato del lavoro risulta, che il tasso di disoccupazione è un indice valido della situazione reale. Innanzitutto, è interpretato in modo sbagliato: il tasso di disoccupazione è il numero di persone disoccupate riferito al numero di persone attive economicamente (e non al totale della popolazione) in un gruppo di persone di una certa età. Dato che nella maggioranza dei casi, gran parte delle persone di meno 24 anni studia nel sistema scolastico (soprattutto le persone che vogliono avere un livello superiord di istruzione) e non cerca occupazione, non possiamo considerare queste persone come non attive economicamente. **Per questa ragione, nelle analisi della posizione dei giovani appaiono altri concetti: "giovani disconnessi" (*disconnected youth*)²⁴ e la nozione ultimamente di moda dei NEET (né - né)²⁵. Questi concetti si riferiscono alle persone fino a 24 anni, le quali non studiano, non hanno impiego e non partecipano alle formazioni.** L'indice NEET nei diversi Stati è stato presentato al Capitolo I. Nel presente capitolo vogliamo solo sottolineare, che i fattori economici, culturali e sociali, hanno un impatto sulle grandi differenze tra Paesi nel caso dei giovani di 15-19 anni, i quali studiano e lavorano di tanto in tanto o fanno un tirocinio dal datore di lavoro. Questi dati sono ripostati nella seguente Tabella (N. 7)

²⁴ A. Fernandes, T. Gabe, *Disconnected Youth: A Look at 16 to 24 Years Old Who Are Not Working or In School*, 2009; F. Pfeiffer, R. Seiberlich, *A Socio- economic Analysis of Youth Disconnectedness*, IZA 2010.

²⁵ *NEETs Young people not in employment, education or training* op. cit

Tabella 7. Giovani (15-19 anni) - che uniscono studi e lavoro casuale (%)

Stato	Percentuale delle persone che studiano e fanno lavori casuali
Olanda	52
Svizzera	50
Danimarca	49
Australia	44
Canada	33
Norvegia	26
Nuova Zelanda	25
GERMANIA	25
Gran Bretagna	22
USA	18
Media OCSE	14
Finlandia	13
Svezia	13
Irlanda	8
Francia	7
Corea	5
Belgio	4
Spagna	2
Portogallo	2
Italia	2

Fonte: *Education at Glance 2013*

Bisogna sottolineare che questa Tabella proveniente da *Education at Glance 2013*²⁶ riguarda le persone molto giovani (15-19 anni). Tuttavia illustra alcune abitudini sociale legate al lavoro casuale, le quali possono avere un impatto sulla situazione del mercato del lavoro. Stati come Spagna, Portogallo o Italia, con un debole tasso di giovani di 15-19 anni con lavoro casuale, hanno anche dei tassi alti di disoccupazione dei giovani di più di 19 anni.

La situazione dei giovani sul mercato del lavoro è un problema complesso, economicamente e socialmente. Tuttavia, è questo una sfera nella quale esistono stereotipi, i quali però non trovano conferma negli studi.

²⁶: *Precarious Futures? Youth Employment in an international context*, su: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326119/14.07.02_Youth_Report_for_web_V3.pdf, s. 16.

Diversi autori hanno dedicato molto spazio ai rapporti tra la fase del ciclo di congiuntura economica e la situazione dei giovani sul mercato del lavoro²⁷. Dobbiamo chiaramente sottolineare, che la sola situazione economica (analizzata p.es. come aumento o calo del PNL) non spiega pienamente la situazione dei giovani sul mercato del lavoro nei vari Stati UE²⁸, ne spiega - cosa importantissima - la dinamica dei mutamenti di questa situazione. Non dimentichiamo, che l'indice che illustra il rapporto tra il tasso globale di disoccupazione ed il tasso di disoccupazione giovanile, varia secondo i Paesi²⁹. Risulta da diversi studi che la disoccupazione giovanile è più sensibile alle fasi del ciclo congiunturale che la disoccupazione totale. Non dimentichiamo, che i cambiamenti demografici hanno un forte impatto sul tasso di disoccupazione giovanile.

In varie pubblicazioni si cerca inoltre un impatto di fattori diversi dal ciclo congiunturale sulla situazione dei giovani sul mercato del lavoro. Tra questi fattori troviamo il tipo di rapporti industriali (*industrial relations*) presenti in uno Stato, l'adattamento delle qualifiche dei giovani alle aspettative dei datori di lavoro, il grado di flessibilità delle soluzioni presenti sul mercato del lavoro, nonché, ovviamente, la cultura corporativa dominante³⁰.

Guardiamo più da vicino il problema della non adeguatezza delle qualifiche delle persone giovani alle aspettative dei datori di lavoro. Da uno studio preparato per il *Mc Kinsey Center for Government* risulta che 61% degli imprenditori che hanno risposto all'inchiesta esprime dei dubbi se potrebbero trovare sul mercato delle persone giovani con le qualifiche necessarie per il loro business. Osserviamo una convergenza interessante: i Paesi nei quali il maggior numero d'imprenditori sottolinea che l'esistenza del non adeguamento delle qualifiche costituisce un problema maggiore, hanno un elevato tasso di disoccupazione giovanile. Questi risultati sono illustrati nella Tabella seguente, nella quale troviamo la percentuale di datori di lavoro secondo i quali la non adeguatezza delle qualifiche della mano d'opera costituisce un problema per la loro attività economica³¹.

²⁷ Vedi B. Contini, *Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explain Better than Mainstream Economics*, IZA 2010; D. Bell, D. Blanchflower, *Youth Unemployment, Déjà Vu?* IZA 2010; D. Bell, D. Blanchflower, *Young People and the Great Recession*, IZA 2011

²⁸ H. Dietrich, *Youth Unemployment in Europe, Theoretical Considerations and Empirical Findings*, 2012

²⁹ D. Blanchflowers, R. Freemann, "The Declining Economic Status of Young Workers in OCSE Countries", w: D. Blanchflowers, R. Freemann (red.), *Youth Unemployment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press, 2000.

³⁰ M. Gangal, *Unemployment Dynamics in the United States and Western Germany Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes*, 2003.

³¹ M. Mourshed, J. Patel, K. Suder, *Education to Employment. Getting Europeans Youth into Work, Report of MacKinsey Center for Government*, 2014, su:

www.mckinsey.com/insights/social_sector/converting_education_to_employment_in_europe

Tabella 8. Opinioni dei datori di lavoro sulla mancanza di adeguatezza delle qualifiche della mano d'opera ai loro bisogni (%)

Stato	Percentuale delle opinion che confermano la non adeguatezza delle qualifiche della mano d'opera ai bisogni
Gran Bretagna	18
Germania	26
Svezia	31
Portogallo	31
Spagna	33
Francia	35
Grecia	45
Italia	47

Fonte: M. Mourshed, J. Patel, K. Suder, *Education to Employment. Getting Europeans Youth into Work*, Report of MacKinsey Center for Government, 2014, su

www.mckinsey.com/insights/social_sector/converting_education_to_employment_in_europe

Dalle pubblicazioni risulta che la non adeguatezza delle qualifiche è oggi uno dei maggiori fattori da prendere in considerazione nelle analisi della situazione dei giovani sul mercato del lavoro³². Non dimentichiamo tuttavia, che lo studio *skills mismatch* è metodologicamente difficile e suscita diverse critiche. Tuttavia, anche adottando la tesi secondo la quale il problema maggiore è la creazione di nuovi posti di lavoro nell'UE, il fenomeno della non adeguatezza non può essere dimenticato. Come esempio, citiamo la Tabella 9 la quale illustra l'importanza del fenomeno di non adeguamento, sotto forma di un livello di istruzione troppo alto o troppo basso nei confronti dei bisogni del mercato del lavoro.

³² R. Gomez- Salvador, N. Leiner- Killinger, *An analysis of youth unemployment in the euroarea*, Occasional paper, Frankfurt 2008, su: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp89.pdf>

Tabella 9. Percentuale di giovani con un livello di istruzione troppo alto o troppo basso (%)

Stato	Giovani con istruzione troppo alta	Giovani con istruzione troppo bassa
Austria	8,7	31,1
Belgio	18,5	24,0
Croazia	13,3	6,3
Cipro	33,2	10,8
Rep. Ceca	6,8	18,2
Danimarca	8,9	38,6
Estonia	16,5	38,6
Finlandia	10,6	18,4
Francia	14,6	16,6
Germania	4,7	44,2
Grecia	15,3	18,1
Ungheria	10,4	5,5
Irlanda	18,2	16,6
Italia	5,3	35,9
Lettonia	17,4	13,5
Lituania	16,5	13,1
Olanda	5,9	45,0
Polonia	11,6	23,2
Portogallo	9,0	36,6
Romania	14,5	29,4
Slovacchia	11,7	27,5
Slovenia	14,7	20,2
Spagna	12,7	35,8
Svezia	11,1	19,7
Gran Bretagna	24,0	25,5

Fonte: V. A. Floreani, *Fixing Europe's youth unemployment and skill mismatch. Can public financial support SMEs be effective*, 2014, MPRA Papers, p. 19

In primo luogo bisogna osservare il ‘premio per l’istruzione’. La Tabella 10 illustra il livello di disoccupazione in vari Stati in 2007 e 2011 considerando il livello di istruzione dei disoccupati.

Tabella 10. La disoccupazione ed il livello di istruzione (%)

	ISCED 0-2		ISCED 3-4		ISCED 5-6	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Germania	42,1	32,3	9,9	8,3	4,4	4,4
Spagna	18,4	51,8	14,2	40,1	11,9	34,8
Francia	40,0	44,3	18,8	22,5	13,0	15,4
Olanda	10,3	10,5	3,7	4,9	1,9	4,2
Svezia	22,0	33,3	10,2	15,8	9,0	9,9
Gran Bretagna	25,7	37,3	11,1	18,1	6,5	13,4

Fonte: ; T. Dolphin, G. Gottfried, L. Raikes, A. Silim, S. Thompson, *European Jobs and skills, A Comprehensive Review 2014*, p. 133, http://www.ippr.org/assets/media/publications/pdf/European-jobs-and-skills_Apr2014.pdf

La Tabella dimostra che il premio per il livello più alto di istruzione (ISCED 5-6) nei confronti del livello medio (ISCED 3-4) realmente esiste, anche se è molto differenziato: è forte in Germania (nel 2011 8,3% contro 4,4%) o in Francia (22,5 % contro 15,4%), ma debole in Olanda. Dobbiamo anche sottolineare il livello basso di disoccupazione giovanile delle persone con istruzione elementare in Spagna in 2007 riferito a quello in Germania o Francia, il che può essere spiegato con il boom dell'edilizia spagnola negli anni 2004-2008.

La Tabella 11 illustra le differenze del livello di disoccupazione secondo il profilo educativo (e non soltanto il livello di educazione). I dati si riferiscono al 2009

Tabella 11. La disoccupazione e li profilo educativo (%)

	Istruzione generale ISCED 304	Istruzione professionale ISCED 3-4	Istruzione ISCED 0-2
Germania	21,2	9,6	43,1
Spagna	27,8	30,0	44,7
Francia	21,7	25,5	44,2
Olanda	7,5	4,7	13,1
Svezia	17,6	18,1	38,0
Gran Bretagna	15,3	16,4	30,0

Fonte: T. Dolphin, G. Gottfried, L. Raikes, A. Silim, S. Thompson, *European Jobs and skills, A Comprehensive Review 2014*, p. 134, http://www.ippr.org/assets/media/publications/pdf/European-jobs-and-skills_Apr2014.pdf

In questa tabella (11) vale la pena non tanto di analizzare le differenze tra persone senza qualifiche utili sul mercato del lavoro (quarta colonna), quanto sottolineare che non sempre si riesce ad ottenere l'effetto nel quale l'istruzione professionale assicura delle garanzie migliori di trovare un lavoro, che l'istruzione generale (la quale, nella maggioranza dei casi, è una preparazione all'insegnamento superiore). Nel caso della Germania osserviamo un abisso (9,6% delle persone con istruzione professionale e 21,2 con istruzione uguale, ma di tipo generale), ma un effetto uguale non viene osservato in Spagna, Francia o Gran Bretagna.

La Tabella 12 prova, che in tutti i casi (dati del 2009) le persone che uniscono il lavoro con i studi nelle scuole superiori hanno delle chance migliori sul mercato del lavoro.

Tabella 12. B La disoccupazione ed il lavoro nel periodo di educazione (%)

	Nessuna occupazione durante la scuola	Occupazione durante la scuola
Spagna	39,9	28,3
Francia	37,0	18,8
Olanda	11,3	6,3
Svezia	29,3	15,1
Gran Bretagna	22,7	14,0

Fonte: T. Dolphin, G. Gottfried, L. Raikes, A. Silim, S. Thompson, *European Jobs and skills, A Comprehensive Review 2014*, p. 137, http://www.ippr.org/assets/media/publications/pdf/European-jobs-and-skills_Apr2014.pdf

Dobbiamo sempre accentuare l'importanza di tutti i tipi di tirocinio nel periodo di istruzione. Sembra, che la loro importanza sia dovuta non soltanto all'esperienza professionale, ma anche alla formazioni di certi atteggiamenti. Diversi studiosi sono attirati dalla trappola potenziale (la quale suscita la preoccupazione dei sindacati) dell'occupazione di scarsa qualità (p.es. periodi consecutivi di contratti a termine molto breve, imposizione di lavoro a tempo parziale, occupazione senza possibilità di formazione ulteriore)³³. I giovani i quali hanno subito un periodo lungo di occupazione precaria, si sentono 'stigmatizzati' dalle conseguenze negative di questo fenomeno per lo sviluppo della carriera professionale o del valore dello stipendio, anche molto anni dopo questa fase.

Gli autori di pubblicazioni i quali hanno notato questa stigmatizzazione delle persone disoccupate in una tappa precoce della loro vita, sottolineano che nel loro caso si registra un debole cumulo di esperienze, una più debole costruzione del capitale sociale e delle aspettative salariali minori (avendo come conseguenza - uno stipendio minore)³⁴. Questa perdita delle retribuzioni 'future', nel; caso di persone con episodi di disoccupazione nella fase di entrata sul mercato del lavoro, è presente particolarmente negli Stati Uniti, ma anche nell' UE (maggiormente in Gran Bretagna)³⁵.

Le osservazioni precedenti la presentazione del Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile si possono concludere con una tabella preparata dall'Organizzazione internazionale del lavoro sulle prognosi del tasso di disoccupazione per gli anni 2015- 2018 nell'Unione europea..

³³ G. Martin, *A Portrait of the Youth Labour Market in 13 Countries, 1980-2007*, Monthly Labour Review 2009, 3, 21

³⁴ W. Arulampalam, *Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on wages*, The Economical Journal, 2001, 111.

³⁵ M. Gangl, *Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities*, American Sociological Review, 2006, 71.

Tabella 13. Tasso di disoccupazione previsionale nell'Unione europea (2015- 2018) (%)

	2015	2016	2017	2018
Disoccupazione totale	8,4	8,2	8,0	7,9
Disoccupazione maschile	8,3	8,0	7,8	7,6
Disoccupazione femminile	8,5	8,4	8,3	8,2
Disoccupazione giovanile	17,4	16,8	16,3	16,0
Disoccupazione di persone adulte	7,3	7,1	7,0	6,9

Fonte: Global Employment Trends 2014, MOP, p. 36

Azioni a favore dell'occupazione dei giovani - un'iniziativa dei partner sociali europei

La situazione sempre più difficile dei giovani sul mercato europeo del lavoro è fonte di preoccupazioni delle autorità negli Stati membro dell'Unione europea e delle istituzioni europee, ma anche dei partner sociali. Le organizzazioni imprenditoriali danno una grande importanza alle *skills mismatch*. Invece per i sindacati, il problema fondamentale è costituito dalle trappole dell'occupazione di scarsa qualità. La ricerca di possibilità di azioni comuni è diventata una delle priorità dell'attuale piano di lavoro dei partner sociali europei³⁶. In seguito a negoziati intensi tra la Confederazione europea dei sindacati, da una parte, e dalla rappresentanza comune delle organizzazioni europee dei datori di lavoro (BusinessEurope, CEEP, UEAPME), in giugno 2013 è stato deciso il Quadro europeo di azioni sull'occupazione giovanile.

Nella prima parte del documento, i partner indicano le sfide a carattere generale, nonché quelle che rivestono un carattere complementare. Le sfide fondamentali sono le seguenti:

- creare un numero più grande di posti di lavoro migliori e attraenti con delle possibilità di sviluppo delle carriere per i giovani;
- migliorare la qualità ed il ruolo della formazione a tutti i livelli per eliminare le divergenze sul mercato del lavoro;
- ottimizzare il ruolo dell'industria, particolarmente delle piccole e medie imprese (PMI) e dei servizi pubblici, come fattore durevole e generatore di crescita in Europa.

Tra le sfide a carattere dettagliato, troviamo:

³⁶ *Work Programme of the European Social Partners 2012-2014*, su: resourcecentre.etuc.org/spaw_uploads/files/SD_work_prog_2012-2014.pdf.

- la creazione di un numero maggiore di posti di lavoro migliori e di condizioni quadro adeguate ad una transizione più fluente verso l'occupazione;
- la promozione del carattere attraente dell'istruzione e delle formazioni professionali (VET), e la garanzia della loro qualità;
- la promozione dell'acquisizione di competenze e capacità universali e concrete;
- la soddisfazione della crescente domanda di mano d'opera altamente qualificata;
- il miglioramento dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta di capacità.

Il documento, nella sua parte introduttiva, contiene delle frasi che sono un manifesto specifico delle opinioni e intenzioni comuni riguardanti i modi per risolvere la situazione attuale. I partner sociali europei:

- sono convinti, che gli investimenti e la creazione di un maggiore numero di posti di lavoro di qualità è un modo per rendere migliore la situazione dei giovani sul mercato dell'occupazione;
- considerano, che si possono ottenere buoni risultati tramite una educazione di qualità e dei sistemi educativi di buona qualità, dando ai giovani delle capacità adeguate, allo stesso tempo tenendo conto delle loro aspettative, nonché il rendimento e la stabilità del mercato del lavoro;
- sottolineano l'importanza delle soluzioni e dei mezzi che hanno come obiettivo la stimolazione di una crescita equilibrata e giusta, nonché la creazione di posti di lavoro in Europa;
- vogliono contribuire alla creazione di stimoli adeguati e di condizioni quadro, grazie ai quali l'occupazione dei giovani diventerà un'opzione più attraente per i datori di lavoro, particolarmente tramite negoziati collettivi tra i partner sociali;
- vogliono promuovere la flessibilità sia tra gli imprenditori, che i lavoratori, assicurando a quegli ultimi delle possibilità di una carriera più dinamica;
- ricordano, che i mercati di lavoro giusti, aperti ed efficaci sono la base dell'accesso dei giovani al lavoro e la loro integrazione professionale;
- confermano la responsabilità comune dei partner sociali, a tutti i livelli di impegno politico, tramite un dialogo sociale costruttivo e autonomo, il quale prende in considerazione le diversità dei sistemi industriali nazionali;
- ammettono, che codesta sfida ha una dimensione maggiore, la quale impone una più stretta collaborazione con le autorità pubbliche, ed anche le istituzioni educative e formative, con

i servizi di assunzione, nonché un dialogo aperto con le organizzazioni giovanili a tutti i livelli;

- prendono in considerazione il fatto, che le soluzioni attuali e future devono essere compatibili con i principi di solidarietà transgenerazionale;
- sottolineano la responsabilità comune dei datori di lavoro, delle autorità pubbliche e degli individui per gli investimenti nello sviluppo delle competenze.

La struttura del documento adottato è particolarmente interessante. Le azioni comuni potenziali e le raccomandazioni dei partner sono state raggruppate secondo quattro priorità: **apprendimento, transizione, occupazione, imprenditorialità**. In ognuna di queste sfere si indicano le indispensabili **azioni dei partner sociali e le raccomandazioni per le autorità pubbliche e le istituzioni europee**. Ognuna delle due categorie di raccomandazioni è suddivisa in elementi a breve termine e a lungo termine. Qui sotto presentiamo soltanto alcune più importanti.

Nella sfera dell'**apprendimento**, tra le azioni a breve termine, si indica:

- la partecipazione alla gestione di sistemi di preparazione professionale;
- l'identificazione e l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo dei sistemi di preparazione professionale in tutti i Paesi;
- la partecipazione all'elaborazione di progetti ed alla creazione di un'alleanza europea a favore della preparazione professionale;
- il lavoro sul miglioramento dell'immagine e dell'attrattiva della scienza, delle tecnologie, dell'ingegneria e della matematica nelle scuole medie e superiori; queste azioni dovrebbero includere l'attrazione di un numero più grande di donne alle facoltà STEM (*science, technology, engineering, and mathematics*).

Tra le azioni a lungo termine, troviamo:

- la promozione dell'educazione soddisfacente in miglior modo ai bisogni del mercato del lavoro e dei giovani, contemporaneamente, lo sviluppo personale dei giovani e la loro occupabilità;
- il rafforzamento degli elementi duali dell'educazione nei modelli esistenti basati sul lavoro.

Le raccomandazioni a breve termine si presentano come segue:

- La Commissione europea dovrebbe aggiungere la “partecipazione dell'educazione fondata sul lavoro”, come una delle variabili nell'indice proposto da se stessa per l'occupabilità;

- La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero sostenere e coordinare le campagne europee e nazionali a favore dei cambiamenti di percezione dell'istruzione professionale e delle formazioni nelle nazioni europee, promovendo un'istruzione di qualità fondata sul lavoro;
- Gli Stati membri, in collaborazione con i partner sociali, dovrebbero studiare la possibilità di creare dei fondi di formazione nazionali e/o settoriali;
- Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare i datori di lavoro a ricevere un numero maggiore di candidati per la preparazione professionali e tirocinanti, in accordo con i partner sociali;
- Gli Stati membri dovrebbero offrire alle persone che finiscono prima del tempo previsto l'educazione e l'istruzione, nonché alle persone giovani con poche qualifiche, delle modalità e dei mezzi per entrare di nuovo nel sistema di educazione e di formazione, oppure dei programmi di seconda chance, con lo scopo di ridurre l'incompatibilità delle loro competenze con le esigenze del mercato del lavoro.

La principale raccomandazione a lungo termine è la seguente:

- L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero diffondere i principi dei modelli di insegnamento fondato sul lavoro e dei sistemi duali, sia nell'educazione media che superiore, nonché nelle formazioni, in tutta l'Europa; questo comprende i schemi di preparazione professionale e dei sistemi efficaci, durevoli e di qualità, di formazione professionale preliminare e continua, nonché dei corsi di formazione (VET).

Nella seconda priorità: **transizione**, tra le azioni a breve termine, si sottolinea la necessità di...

- promuovere l'attrattiva ed il valore dei posti di lavoro nei settori con 'deficit', come opzione di una carriera futura (p.es. l'economia ecologica, TIC, la salute, l'educazione, l'industria, ecc.), tramite l'organizzazione, onde giustificato, di campagne educazionali, di giornate aperte, di 'test', di iniziative comuni dei partner sociali e/o le scuole-università, e/o il restauro dell'immagine del settore o del posto di lavoro sotto tutti i suoi aspetti, garantendo il rispetto delle norme di sicurezza ed igiene del lavoro in tutti i settori;
- partecipazione alle attività dei governi che hanno come obiettivo l'implementazione del sistema di garanzie per i giovani al livello nazionale;
- la partecipazione alla progettazione, il monitoraggio e la valutazione delle garanzie per i giovani, implementate al livello nazionale, per controllare la loro efficacia e pertinenza finanziari, dal punto di vista dell'attivazione dei giovani disoccupati.

Nel campo a lungo termine, si indica:

- l'attribuzioni di priorità allo sostegno per i giovani in cerca di lavoro, i quali vogliono cambiare la loro carriera, adattando le loro competenze ai settori con un deficit di candidati adeguati, senza discriminazione dei rappresentanti di altri gruppi di età.

Le raccomandazioni a breve termine, per le autorità pubbliche, sono:

- gli Stati membri dovrebbero analizzare, ed in caso di bisogno - risolvere, i problemi legati al sistema di imposizione e di servizi in un modo possibilmente fiscalmente neutro, rispettando la politica salariale, per incoraggiare l'impiego dei giovani, garantendo loro un pieno accesso alla protezione sociale;
- gli Stati membri, in collaborazione con le agenzie del lavoro, dovrebbero includere le tecniche di ricerca di posti di lavoro nei programmi scolastici, affinché i giovani siano preparati in modo migliore alla ricerca del primo posto di lavoro.

Tra le raccomandazioni a lungo termine, vogliamo sottolineare in questa priorità, gli elementi seguenti:

- gli Stati membro dovrebbero organizzare le enti pubbliche del lavoro sotto forma di efficaci "agenzie di gestione della transizione", capaci di presentare ai giovani offerte precise, per facilitare la transizione al mondo del lavoro, e più - tra le varie fasi dell'occupazione;
- gli Stati membro dovrebbero impedire il fenomeno dei giovani che lasciano la scuola senza alcune competenze, adottando strumenti come il coaching ed il sistema dei 'mentor' nelle scuole, di programmi di transizione (programmi 'ponte'), ed anche con delle soluzioni sistemiche, come la formazione complementare per gli insegnanti agli argomenti di allievi che escono dal sistema di educazione. E necessario creare un sistema di monitoraggio e di avvertimento.

Nella terza priorità: **occupazione**, i partner sociali indicano le seguenti azioni a breve termine:

- la definizione di condizioni concrete di sostegno all'occupazione dei giovani, per promuovere i loro accesso ai primo posto di lavoro, compresa la creazione di programmi specifici di sostegno ed educazione;
- la promozione dei contratti a tempo indeterminato, come forma fondamentale di occupazione;
- l'assicurazione, in conformità ai sistemi nazionali di rapporto industriale, di un equilibrio ottimale tra la flessibilità e la sicurezza di occupazione, comprese le garanzie per tutte le forme di relazioni di lavoro, tenendo conto della segmentazione del mercato del lavoro;

- il sostegno alle iniziative di ‘mentoraggio’ per permettere la trasmissione delle conoscenze da lavoratori più anziani e/o sperimentati, ai più giovani;
- la promozione di una integrazione più fluente dei giovani lavoratori sul posto di lavoro, tramite l’educazione ed il coaching;
- la promozione i progetti individuali di sviluppo professionale, concordati insieme dal datore di lavoro e dal lavoratore;
- un ulteriore impegno, al livello europeo, nel dibattito sulla trasparenza e l’identificazione delle competenze e delle qualifiche, formali ed informali, tramite la promozione di un sistema paneuropeo di identificazione e di valutazione delle qualifiche, nel sistema di educazione professionale e nei programmi di formazione;
- la partecipazione alle iniziative europee di promozione dei benefici potenziali della mobilità dei giovani in cerca di lavoro, come ‘Il tuo primo posto di lavoro’, evitando al contempo l’esodo delle competenze (fuga dei cervelli) in alcuni Paesi, il quale potrebbe rallentare lo sviluppo.

Negli compiti a lungo termine, si sottolinea l’importanza...

- della lotta con i casi di falso autoimpiego, per evitare le conseguenze negative di una tale politica, per i datori di lavoro e per i lavoratori;
- della partecipazione al monitoraggio, alla valutazione ed all’analisi dei piani nazionali di occupazione giovanile.

Le seguenti raccomandazioni a breve termine sono indirizzate alle autorità pubbliche e alle istituzioni europee:

- l’UE e gli Stati membri dovrebbero elaborare una politica concreta di occupazione giovanile, collaborando direttamente con i partner sociali, tenendo conto dei bisogni nei diversi settori dell’economia;
- l’UE e gli Stati membri dovrebbero investire nelle innovazioni, nelle ricerche scientifiche e di sviluppo, per facilitare ai giovani il primo impiego ed ulteriori esperienze professionali.

La raccomandazione a lungo termine è come segue:

- l’UE dovrebbe sostenere i giovani e facilitare la loro mobilità geografica e settoriale, particolarmente nel caso di quelle persone, le quali nella ricerca di lavoro sono disposte spostarsi all’estero. Questo può avere un grande rilievo nell’adattamento della domanda e dell’offerta sul mercato del lavoro, contemporaneamente evitando la fuga dei cervelli, e tenendo conto dei diritti e dei benefici delle persone mobili.

Nella quarta priorità, **imprenditorialità**, nelle azioni a breve termine, si indica:

- la promozione della capacità di adottare un modo di pensare orientato sul business nelle scuole e nella società, come insieme, evitando di stigmatizzare i giovani imprenditori in caso di fallimento.

Le raccomandazioni a lungo termine sono:

- la promozione della partnership tra imprese grandi e piccole, per identificare e sostenere le possibilità di sviluppo del mercato, con particolare attenzione ai prodotti e servizi a grande valore aggiunto;
- il sostegno dell'imprenditorialità delle donne e dei gruppi minacciati dall'esclusione, per via di circostanze specifiche;
- la soluzione delle sfide sociali ed ecologiche nel quadro delle attività delle imprese, nel quadro della Responsabilità Sociale del Business.

Nelle raccomandazioni si sottolinea il bisogno di realizzare gli elementi seguenti:

- Gli Stati membri dovrebbero implementare delle detrazioni fiscali specifiche e sostenere i giovani imprenditori nell'accesso ai finanziamenti;
- Gli Stati membri dovrebbero promuovere l'imprenditorialità responsabile ed ecologica nei programmi di insegnamento delle scuole superiori;
- Gli Stati membri dovrebbero garantire, che lo status dell'autoimpiego non sia imposto o di abuso.

Come risulta da questo elenco, il Quadro di azioni sull'occupazione giovanile è una costruzione con grandi ambizioni. Tuttavia, non possiamo dimenticare, che l'efficacia di implementazione di questo tipo di documenti europei dipende, in grande misura, dalla volontà e dalle capacità dei partner sociali nazionali. Infatti, si tratta di documenti a carattere volontario, non obbligatorio. La Commissione europea svolge soltanto un ruolo di assistente. Per questa ragione, sono talmente importanti le azioni di promozione e monitoraggio. Secondo le regole adottate dal Comitato di dialogo sociale dell'Unione europea, ogni anno saranno preparate delle informazioni comuni dei partner sociali nazionali sul loro impegno nell'implementazione degli elementi scelti del piano (scelti secondo la situazione concreta negli Stati membri).

Capitolo III

Rassegna delle azioni a favore dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro al livello dell'Unione europea: analisi dei documenti e dei dati di fonti secondarie.

Come sottolineato, in Europa, senza lavoro vi sono quasi 6 milioni di persone di meno 25 anni, mentre 7,5 milioni non studiano, non lavorano e non si formano. Il tasso di disoccupazione giovanile in Europa, nel primo trimestre 2013, era del 23,5%, cioè il doppio del tasso di disoccupazione medio generale. Questi problemi sono stati discussi nei Capitoli I e II. Il presente capitolo sarà dedicato alle più importanti azioni al livello dell'Unione europea, la quale indica nei suoi documenti, che l'indice alto NEET ed il forte tasso di disoccupazione dei giovani significano, da una parte, che vi sono delle risorse non-utilizzate, mentre l'Europa non può permettersi un tale spreco, e, dall'altra parte, che abbiamo una seria crisi sociale, che non può durare. Se le tendenze attuali non sono rapidamente cambiate, il tasso attuale di disoccupazione giovanile rischia di minacciare le prospettive occupazionali a lungo termine. Questo avrebbe un impatto negativo sulla crescita futura e sullo sviluppo della coesione sociale³⁷.

Per lottare con il livello alto ed inaccettabile della disoccupazione giovanile, la Commissione europea ha adottato, il 5 dicembre 2012, un pacchetto legislativo sull'occupazione dei giovani. Questo pacchetto conteneva una mozione sulle Raccomandazioni del Consiglio sull'adozione di garanzie per i giovani³⁸, lanciava la seconda tappa delle consultazioni con i partner sociali sui quadri di qualità dei tirocini³⁹, introduceva un'iniziativa europea a favore dell'alleanza per la preparazione professionale e indicava i metodi per aumentare la mobilità dei giovani⁴⁰.

Nel presente Capitolo tratteremo delle seguenti iniziative:

- 1. L'elaborazione e l'implementazione delle *Garanzie per i giovani***
- 2. Gli investimenti nei giovani tramite il Fondo sociale europeo**
- 3. La creazione e l'implementazione dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione dei giovani***
- 4. Il sostegno alla mobilità sul mercato europeo del lavoro tramite EURES**

³⁷ Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Consiglio Europeo, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni Lavorare insieme per i giovani d'Europa Invito ad agire contro la disoccupazione giovanile, COM (2013) 447 final. Bruxelles 19. 06. 2013

³⁸ COM (2012) 729 final

³⁹ COM (2012) 728 final

⁴⁰ COM (2012) 727 final

5. Le azioni per assicurare una buona qualità dei stage e dei tirocini professionali

6. La creazione e le attività dei gruppi speciali per l'occupazione giovanile

7. Il programma "Erasmus Plus"

1. Garanzia per i giovani

L'essenza della garanzia per i giovani, è la realizzazione di una missione grazie alla quale tutti i giovani Europei riceverebbero una offerta di lavoro di qualità, una offerta di continuazione dell'educazione, di tirocinio o di stage, nei quattro mesi dopo aver terminato la scuola o perso il posto di lavoro.

Nel quadro della strategia 'Europa 2020' e della sua principale iniziativa 'Youth on the move', la Commissione ha chiesto agli Stati membri di assicurare a tutti i giovani un posto di lavoro, una continuazione dell'educazione o una partecipazione alle attività di attivizzazione, nel periodo di quattro mesi dopo la fine della scuola. Un simile appello è stato lanciato dal Consiglio europeo il 29 giugno 2012 ed è apparso nell'analisi annuale della crescita economica in 2013⁴¹. In ognuno di questi casi veniva esposta la possibilità di finanziamento parziale della garanzia per i giovani dal FSE. Nel periodo della Presidenza della Danimarca, sono stati organizzati workshop sulle possibilità di assicurare le garanzie per i giovani. Ai workshop di Horsens (24-25 aprile 2012) hanno preso parte i ministri del lavoro e della politica sociale degli Stati membri. Durante l'incontro è stato sottolineato che la politica nel campo dell'educazione e delle formazioni dovrebbe essere in modo maggiormente efficace legata alla politica dell'occupazione, e che bisognerebbe concentrare i sforzi sui gruppi richiedenti un'attenzione particolare, cioè i giovani senza qualifiche o senza pagelle, mentre il modo di approccio dovrebbe essere adatto al contesto nazionale e le circostanze specifiche ai singoli casi. Inoltre, è stato evidenziato, che le autorità pubbliche devono sostenere i giovani, ma anche i giovani dovrebbero impegnarsi in quel processo e assumere le loro responsabilità ed i loro doveri. Alla conferenza 'Posti i lavoro per l'Europa' (6-7 settembre 2012) a Bruxelles, con la partecipazione di tutte le parti interessate, compresi i partner sociali e le organizzazioni giovanili, la grande maggioranza dei partecipanti ha espresso il loro sostegno per l'istituzione di garanzie per i giovani in tutta l'Unione europea.

⁴¹ COM (2013) 750 del 28 novembre 2012

Nella Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione della garanzia per i giovani, si indica la necessita di azioni le quali potrebbero assicurare che tutti gli Stati membri diano a tutti i giovani di meno di 25 anni, un'offerta di lavoro di qualità, un'offerta di ulteriore educazione, tirocinio o apprendistato, nel periodo di quattro mesi dopo la fine dell'istruzione formale o dopo aver perso il posto di lavoro. Il Consiglio sottolinea anche la necessita di costruire un approccio da partner, tramite, tra l'altro, il rafforzamento della partnership tra datori di lavoro e soggetti del mercato del lavoro (servizi di collocamento, vari livelli dell'amministrazione centrale o locale, sindacati e enti per i giovani), con lo scopo di aumentare l'occupazione giovanile e aumentare le possibilità di partecipazione dei giovani all'apprendistato e ai tirocini. Il Consiglio ha sottolineato l'importanza degli interventi in fasi precoci e dell'attivizzazione, con particolare attenzione alle persone giovani con handicap aggiuntivi risultanti dalla povertà, dalla disabilita, del livello basso di istruzione o dall'appartenenza alle minoranze etniche o ambienti migratori. I mezzi di sostegno per l'integrazione sul mercato del lavoro sono indicati in due aree: il miglioramento delle competenze ed il mercato del lavoro. In quella prima area si sottolinea la necessita di offrire ai giovani i quali terminano l'educazione prima della fine della scuola, e quelli con scarse competenze, una via di ritorno all'educazione e alla formazione, tramite programmi educativi della seconda chance. Importantissimo il miglioramento delle competenze numeriche e TIC. Bisogna attivare le scuole (al livello elementare e medio), i centri di formazione professionale, i servizi di collocamento, a promuovere ed assicurare delle consulenze sull'imprenditorialità e l'autoimpiego. Nel campo dei mezzi relativi al mercato del lavoro, il Consiglio evidenzia la necessita di ridurre i costi non salariali del lavoro, per aumentare le prospettive di reclutamento dei giovani, nonché la necessita di promuovere la mobilita della mano d'opera grazie a migliori informazioni sulle offerte di lavoro⁴².

⁴² Raccomandazione del Consiglio sulla creazione delle garanzie per i giovani, COM (2012) 729 final, Bruxelles 05. 12. 2012.

2. Investimenti nei giovani tramite il Fondo sociale europeo

L'ammontare delle risorse nel quadro del Fondo sociale europeo per gli anni 2007- 2013 era di quasi 80 miliardi di euro. Grazie a questi fondi, è stato possibile sviluppare un ampio sostegno alle azioni che hanno come obiettivo l'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro e lo sviluppo del capitale umano. In tutto il budget dell'ultima prospettiva finanziaria, sino a 68% dei fondi poteva essere attribuito a progetti riguardanti i giovani. Sui 16 milioni di partecipanti dei progetti FSE (2012), oltre un quarto erano persone fino a 24 anni⁴³.

3 Creazione e l'implementazione dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione dei giovani*

L'iniziativa a favore dell'occupazione dei giovani è stata alimentata dal budget UE con 6 miliardi di euro. Queste risorse sono state indirizzate ai giovani di 15- 24 anni, che non studiano, non lavorano e non seguono formazioni (NEET), aggiungendosi ai fondi FSE per la realizzazione delle garanzie per i giovani.

Il modo di funzionare dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, è stato presentato dalla Commissione europea al Parlamento europeo in marzo 2013. I mezzi concreti sono oggetto di accordo tra la Commissione e gli Stati membri, nel quadro del processo di programmazione della politica di coesione. L'importante è che tutte le azioni sostenute nel quadro di questa iniziativa saranno indirizzati non ai sistemi o strutture, ma alle persone della categoria In realtà, l'*Iniziativa a favore dell'occupazione dei giovani* avrà un carattere complementare alle azioni realizzate al livello nazionale, comprese quelle aiutate dal Fondo sociale europeo, oppure dell'implementazione dei programmi di garanzia per i giovani⁴⁴.

4. Il sostegno alla mobilità sul mercato europeo del lavoro tramite EURES

Attualmente il portale EURES assicura l'accesso a oltre 1,4 milioni di offerte di lavoro, e circa 31 mila datori di lavoro si sono registrati su EURES. Le riforme in corso servono a sfruttare al massimo il potenziale della rete EURES. Nel 2013 è stato implementato un pilotaggio dal nome

⁴³ Zob. Info graphic: Equipping Europe's youth for the job market, su <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=434&langId=en>

⁴⁴ Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni *Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Strasburgo, 12.03. 2013, COM (2013) 144 final.

“Il tuo primo lavoro con EURES”. Il pilotaggio era orientato su un aumento della mobilità dei giovani, tramite facilitazione nella ricerca del primo posto di lavoro in uno Stato membro diverso da quello di origine. L’offerta di lavoro era connessa con il finanziamento di corsi di lingua e altri, con il pagamento dei costi di viaggio, e dei programmi di integrazione nel caso di assunzione in piccole e medie imprese. Nel 2012, grazie al pilotaggio, sono stati assunti 5 mila giovani dei 6 Stati membri partecipanti al pilotaggio. Nel 2014, dei fondi FSE - nel quadro del progetto “Il tuo primo lavoro con EURES”, saranno finanziate formazioni linguistiche, costi di viaggio e costi di integrazione nel Paese di accoglienza.

5. Azioni per assicurare una buona qualità dei stage e dei tirocini professionali

In conformità alla Raccomandazione del Consiglio del 4 dicembre 2013, sul quadro qualitativo dei tirocini, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di edificare un sistema di tirocini sul mercato libero, secondo le regole citate qui sotto. La realizzazione di un tirocinio è sottoposto alla conclusione di un contratto scritto tra il tirocinante e l’ente che propone il tirocinio. Il contratto deve essere concluso prima dell’inizio del tirocinio. Il contratto di tirocinio deve definire gli obiettivi didattici, le condizioni di lavoro, informazioni sulla retribuzione o compenso dei costi dall’offerente il tirocinio, le obbligazioni e i diritti delle parti risultanti dalle leggi comunitarie e nazionali. Il contratto deve stipulare la durata del tirocinio. Il Consiglio indica la necessità di assicurare una durata ragionevole del tirocinio, il quale, in regola generale, non dovrebbe andare oltre i 6 mesi, tranne i casi nei quali un periodo più lungo sia giustificato, p.es. nel caso di programmi interni di formazione con lo scopo di assunzione o di tirocini organizzati in un altro Stato membro. Nel contratto di tirocinio deve trovarsi una clausola che garantisce al tirocinante o all’ente che organizza il tirocinio, la possibilità di cessazione del contratto, per scritto, con un periodo di denuncia di due settimane. Il Consiglio invita le enti che organizzano i tirocini, a attestare con certificati o referenze, le conoscenze, competenze e qualifiche ottenute durante il tirocinio.

Trattando della problematica dei tirocini, dobbiamo guardare da vicino due questioni. Primo - i partner sociali europei non si sono decisi a lanciare il negoziato su questo argomento. Dopo la prima tappa di consultazioni dalla Commissione, si è notato un approccio divergente della Confederazione europea dei sindacati e di BUSINESSSEUROPE. La CES ha evidenziato il problema, che la maggior parte dei tirocinanti si trova in questa posizione anche per diversi anni. Spesso, realizzano compiti identici ai lavoratori con contratto di lavoro, senza avere gli stessi

profitti. L'organizzazione dei datori di lavoro esprimeva dei dubbi, se in questa area si abbia bisogno di un'iniziativa europea. Il problema della qualità dei tirocini potrebbe essere risolto al livello nazionale. Nella Posizione, si è anche sottolineato, che l'Unione europea non ha competenze per trattare del livello di retribuzione dei tirocinanti. Secondo - bisogna sottolineare che le Raccomandazioni del Consiglio sul quadro di qualità dei tirocini, sono l'espressione della sempre maggiore difficoltà di ottenere un compromesso dagli Stati membri, dove una parte dei Governi adotta una visione molto liberale delle regolazioni potenziali sul mercato del lavoro. Vediamo che le raccomandazioni hanno un carattere soft. Non troviamo né la raccomandazione dell'obbligo di dare ai tirocinanti una retribuzione, né contengono un'indicazione rigida relativa alla durata massima del tirocinio. Le Raccomandazioni definitive del Consiglio sembrano più soft della posizione di partenza della Commissione europea⁴⁵.

6. Creazione e attività dei gruppi speciali per l'occupazione giovanile

Nel 2012, la Commissione europea ha creato, assieme agli Stati membri, nei quali il livello di disoccupazione dei giovani è particolarmente inquietante, dei gruppi speciali per l'occupazione giovanile. L'obiettivo dei gruppi è di garantire che i fondi strutturali UE sarebbero utilizzati in modo il più efficace possibile. La Commissione, nel Comunicato, cita esempi dell'attività dei task groups in tre Stati membri: Portogallo, Spagna ed Italia⁴⁶.

Qui sotto sono riportati alcuni esempi dei risultati di questi gruppi per l'occupazione giovanile.

- In Portogallo, l'iniziativa "Impulso Jovem" ha dato luogo ad una nuova programmazione dei fondi strutturali UE, e alla fine del 2015 darà dei benefici a 90.000 giovani, assicurando un sostegno a 4.500 PMI. Per esempio, 143 milioni euro del finanziamento europeo, sono stati spostati al finanziamento di azioni comprendenti tirocini nei settori chiave dell'economia nazionale, nonché al sostegno dell'assunzione di persone di 18-30 anni tramite il rimborso dei contributi sociali pagati dai datori di lavoro.
- In Spagna, oltre 286 milioni euro del finanziamento FSE sono stati spostati a favore della realizzazioni di azioni per i giovani. Le attività in corso riguardano la gestione di scuole-workshop e workshop sull'occupazione, con una partecipazione di circa 9.500 giovani. Le

⁴⁵ Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni Verso un quadro di qualità per i tirocini COM (2012) 728 final, 05. 12. 2012

⁴⁶ Comunicazione Della Commissione Lavorare insieme per i giovani d'Europa Invito ad agire contro la disoccupazione giovanile COM (2013) 447 final. Bruxelles 19. 06. 2013., p. 7

sovvenzioni sotto forma di rimborso dei contributi sociali alle imprese che assumono giovani, sono state attribuite nel caso di 142.000 giovani. Nel quadro della nuova strategia per l'imprenditorialità e l'occupazione dei giovani, sono stati definiti oltre 100 nuovi mezzi di lotta con la disoccupazione giovanile. A queste azioni sono stati attribuiti 3,485 miliardi EUR; la maggior parte sarà finanziata dal FSE. Alcuni mezzi specifici sono finanziati dal FESR, nelle regioni dove il tasso di disoccupazione dei giovani è il più alto.

- In Italia, nel quadro dei piani d'azione a favore della coesione, un ammontare di 1,4 miliardi euro è stato attribuito ad azioni orientate sui giovani, tra le quali il piano di occupazione dei giovani in Sicilia (452 milioni EUR), le formazioni per 65.300 studenti delle regioni meridionali, e 13.000 nuove borse di mobilità. Durante la seconda fase, 620 milioni EUR sono stati destinati per le nuove azioni di sostegno alle persone giovani e la gioventù che non studia, non lavora e non segue formazioni, tra le quali la custodia dei bambini, il sostegno all'imprenditorialità e la lotta con il fenomeno degli abbandoni scolastici. Il FSE cofinanzierà i programmi di insegnamento delle professioni (apprendistato - 100 milioni EUR) e i programmi di consulenza e collocazione nel caso di studenti e giovani laureati (36 milioni EUR).

7. Programma “Erasmus Plus”

Il programma “Erasmus Plus” comprende, tra l'altro, il programma “Leonardo da Vinci” di educazione e formazione professionale. Nel quadro di questo programma, 225.000 studenti delle scuole superiori, hanno avuto la possibilità di compiere stages professionali in altri Stati membri, mentre 500.000 allievi hanno avuto delle pratiche professionali. Nel periodo del nuovo quadro di finanziamento del programma ‘Erasmus plus’, sarà aumentato il sostegno alla mobilità, permettendo il finanziamento di circa 5 milioni di giovani, dei quali 700.000 parteciperanno a viaggi educativi e di formazione professionale.

CAPITOLO IV

LE MIGLIORI PRATICHE NELL'AMBITO DELL'INCLUSIONE E DELL'INTEGRAZIONE DEI GIOVANI SUL MERCATO DEL LAVORO IN ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA: LIVELLO MACRO (POLITICHE PUBBLICHE)

In questo capitolo verranno descritti alcuni esempi di misure a favore dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro adottate dalle autorità pubbliche. Sono stati esaminati cinque Stati membri dell'UE: Austria, Finlandia, Lituania, Polonia ed Italia. Le „migliori pratiche” selezionate per il rapporto comprendono soprattutto atti giuridici (leggi e legislazione secondaria), oltre a programmi pubblici tesi a rafforzare la posizione dei giovani nel processo del loro ingresso, del mantenimento e del miglioramento della loro posizione sul mercato del lavoro. Il loro denominatore comune è costituito dal fatto che sono tutti programmi recenti e si iscrivono nel contesto delineato nella Garanzia per i Giovani europea e nel Quadro di Azioni sull'Occupazione Giovanile.

Austria

L'Austria può vantare particolari successi nel campo dell'inclusione dei giovani sul mercato del lavoro, come dimostrano tre indici, fondamentali nella prospettiva di questo rapporto: il tasso di disoccupazione, il tasso di occupazione e la percentuale NEET. L'Austria ha risentito della crisi del 2008 in modo moderato: non è stata distrutta dalla crisi finanziaria, in pratica non ha subito la depressione economica e non deve affrontare il problema dell'eccesso debito pubblico. Inoltre, come la Germania, l'Austria possiede un sistema di formazione ed istruzione duale che permette di unire il percorso scolastico con l'apprendistato professionale, grazie al quale il problema di far passare i giovani nel modo più naturale possibile dalla fase dello studio a quella del lavoro, così doloroso e difficile da risolvere per molti altri Stati membri dell'UE, per la società austriaca non costituisce una particolare preoccupazione. La Garanzia di Apprendistato, il prototipo della Garanzia per i Giovani, è stata attuata in Austria qualche anno prima che venisse formulata la Garanzia per i Giovani da parte dell'UE.

Due *case studies* descritti di seguito sono una variante austriaca della Garanzia per i Giovani e del „Youth Coaching”.

Garanzia per i Giovani

L'Austria ha introdotto la Garanzia per i Giovani nel 2008 come Garanzia di Apprendistato (*Ausbildungsgarantie*)⁴⁷, con l'obiettivo di garantire a tutti i giovani l'opportunità di completare la formazione professionale. Occorre ricordare che in considerazione del modello di istruzione e formazione duale il sistema d'istruzione austriaco è estremamente efficace (una percentuale NEET inferiore al 7%, mentre nella fascia fino a 19 anni, soltanto del 5%), quindi la Garanzia di Apprendistato doveva servire soltanto come sostegno ulteriore. La Garanzia di Apprendistato è diventata il punto di partenza per la costruzione di un sistema complesso di istituzioni e di programmi teso a mantenere e restituire i giovani al sistema d'istruzione ed al mercato del lavoro. Nel 2013, dopo che la Garanzia per i Giovani è stata approvata dall'UE, in Austria è stato elaborato un piano per attuarla che prevede in particolare le seguenti misure:

- **Il Futuro per i Giovani** (*Aktion Zukunft Jugend*): un programma dedicato ai giovani di età 19-24 anni, che offre loro possibilità di collocamento e consulenza professionale da parte dei servizi di collocamento pubblici, ulteriore formazione, sviluppo delle competenze professionali e possibilità di trovare un lavoro sovvenzionato; ciascuno di questi strumenti deve essere attuato per una data persona entro tre mesi.
- **Garanzia di formazione** (*Ausbildungsgarantie*): ai sensi di questa garanzia a tutti i minori (fino al diciottesimo anno di vita) e con una disabilità sociale, con problemi di apprendimento, che abbandonano il percorso scolastico troppo presto, oltre che ai giovani adulti (18-24 anni), spetta il diritto ad essere inviati al lavoro per acquisire delle competenze professionali in un centro di formazione professionale di carattere sovra-aziendale (*Überbetriebliche Ausbildungseinrichtung*). Se qualcuno non è in grado di intraprendere una formazione professionale in un'azienda, può rivolgersi ad un centro sovra-aziendale che offre una formazione dal punto di vista della forma e dell'esame finale analoga a quella offerta da un'azienda. Nel dicembre 2013 circa 9000 studenti (il 7,6% di tutti quelli che seguivano questo tipo di percorso) hanno realizzato la formazione professionale nei centri sovra-aziendali.
- **Coaching per i Giovani** (*Jugendcoaching*): l'obiettivo del Coaching per i Giovani è quello di sostenere i giovani che hanno difficoltà a continuare lo studio, in particolare a scegliere un percorso educativo, oppure hanno già abbandonato il sistema d'istruzione o il mercato del lavoro. Verrà descritto con più dettagli in un altro punto.

⁴⁷ Anche se una traduzione letterale della nozione di *Ausbildungsgarantie* in italiano dovrebbe essere „garanzia educativa” o „garanzia dell'educazione”, nelle pubblicazioni ufficiali austriache in versione inglese è stato adottato il termine „Training Guarantee”.

- **Coaching per gli Apprendisti** (*Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe*) – gli studenti nel corso dell'apprendistato ed i loro datori di lavoro possono chiedere un coaching di sostegno che consiste in una consulenza nel corso della formazione professionale. L'obiettivo del programma è quello di minimizzare il rischio che gli apprendisti interrompano la formazione professionale. Coach qualificati devono svolgere dei colloqui introduttivi con gli apprendisti considerati a rischio e affiancarli nella scelta di attività integrative e nella preparazione agli esami finali. Oltre al coaching per gli apprendisti esiste una vasta offerta di corsi di formazione e di perfezionamenti loro dedicati e organizzati dalle società di formazione.
- **Pronti per lo studio e per l'apprendistato** (*AusbildungsFit*): visto che tanti giovani mancano di competenze di base e di quelle sociali oppure devono affrontare seri problemi (di salute, finanziari o in famiglia) che ostacolano uno studio o un lavoro regolare, si è resa necessaria un'offerta complessa e facilmente disponibile di strumenti personalizzati, tesi a reintegrare i giovani nel sistema scolastico e sul mercato del lavoro. *AusbildungsFit* è composto di stage, tutela pedagogica, acquisizione di conoscenze e competenze di base tramite un lavoro creativo, sport ed altri servizi pedagogici. Nel 2013 nell'ambito di un programma pilota sono stati realizzati 17 progetti in sette regioni. Nel 2015 si prevede l'estensione del programma a tutto il territorio nazionale.
- **Scuole di produzione** (*Produktionsschulen*): il programma mira a garantire la stabilità e la motivazione, fornire conoscenze specialistiche e competenze di base. I suoi clienti sono soprattutto i giovani tra i 15 e i 19 anni, ma è disponibile anche per i giovani che hanno più di 25 anni e hanno difficoltà a trovare lavoro. Consiste in corsi di formazione che comprendono lavoro nei laboratori, apprendimento tramite un lavoro creativo, tutela degli assistenti sociali e sostegno nell'identificazione dell'orientamento professionale.
- **Strategia per i Giovani**: deve diventare una piattaforma di integrazione di varie politiche e strumenti dedicati ai giovani. La strategia è articolata in otto aree di azione basate su „La strategia dell'Unione Europea a favore della gioventù 2010-2018”, che realizzano tre obiettivi strategici, tra i quali „Occupazione e apprendimento”. I relativi obiettivi specifici sono quelli di mantenere nel 2020 una posizione leader (tra i primi tre Stati membri) per quanto riguarda l'occupazione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, raggiungere il più basso indice di abbandono prematuro degli studi nell'UE, aumentare il numero dei giovani (dell'età inferiore a 30 anni) imprenditori che intraprendono in Austria un'attività economica.

- **Strategia contro l'Abbandono Prematuro degli Studi** – adottata nel 2012 con l'obiettivo di ridurre maggiormente il fenomeno dell'abbandono prematuro degli studi.
- **Programmi dedicati ai NEETs** – progetti locali dedicati ai giovani della categoria NEETs.

Coaching per i Giovani (*Jugendcoaching*)

Coaching per i Giovani è uno strumento di intervento precoce (prevenzione dell'abbandono prematuro del sistema scolastico) e di attivizzazione e (re)integrazione (p.e. tramite le consulenze anche ai giovani con condanne di reclusione per favorire il loro reinserimento nel sistema dell'istruzione). È dedicato da una parte agli studenti degli ultimi anni della scuola d'obbligo (più di 15 anni di età) e dall'altra, a quelli di età superiore che hanno prematuramente abbandonato gli studi (fino a 19 anni di età, in caso di disabili fino a 25 anni). La partecipazione al programma è gratuita e volontaria. Il programma si articola in tre fasi:

1) **colloquio introduttivo**, con l'obiettivo di fornire ad un potenziale partecipante le informazioni generali ed effettuare una diagnosi della situazione per poter decidere, se il soggetto ha dei bisogni particolari che possano essere soddisfatti nel proseguimento del programma; 2) **consulenza**, che consiste nel chiarire questioni quali, se il giovane vuole e dovrebbe continuare gli studi o piuttosto scegliere una formazione professionale, identificare i suoi interessi professionali ed individuare eventuali elementi di ostacolo allo studio o al lavoro; 3) **tutela**, in risultato alla collaborazione con il consulente il giovane può maturare la decisione di voler continuare gli studi, ma se non vuole o non può farlo, i consulenti lo mettono in contatto con le istituzioni partner del programma, p.es. servizi di collocamento pubblici, centri di consulenza professionale esterni, imprese o centri di formazione professionale, per dare al partecipante l'opportunità di acquisire un'esperienza pratica nel lavoro; questa fase, della durata massima di un anno, termina con l'ottenimento di un rapporto con le raccomandazioni per il futuro. Il Coaching per i Giovani si è evoluto da un precedente programma *Clearing* e venne avviato nel 2012, prima con programmi pilota in due regioni (Stiria e Vienna), ai quali hanno preso parte complessivamente 12,5 mila partecipanti. Gli effetti sono stati giudicati promettenti, visto che addirittura l'85% dei partecipanti ha completato il percorso e soltanto il 15% lo ha lasciato prima del termine o senza obiettivi personalizzati. Dal 2013 il programma viene realizzato in tutta l'Austria con la partecipazione di 35 mila persone. Lo stesso numero è stato previsto nel 2014. Il finanziamento previsto per il programma è di 26 milioni EUR.

Finlandia

La Finlandia ha adottato la Garanzia per i Giovani ancora nel secolo scorso con buoni risultati, visto che la maggior parte dei giovani disoccupati riceve offerte di lavoro o di ulteriore formazione. La Finlandia non ha mai rischiato la segmentazione avanzata del mercato del lavoro in considerazione dell'età. Il Paese ha risentito della crisi del 2008+, ma non in modo così drammatico come i Paesi del Sud dell'Europa. Anche se il sistema scolastico non prevede misure coerenti per la formazione duale come in Austria, è comunque orientato a creare opportunità di educazione permanente e soprattutto non crea barriere per i giovani con titoli di studio di diversi tipi, dando loro possibilità di continuare l'istruzione (chi ha fatto la scuola professionale ha la possibilità di intraprendere gli studi universitari).

I due casi descritti di seguito sono: una versione finlandese della Garanzia per i Giovani (adottata ancora prima dell'adozione di questa soluzione dall'UE) ed il cosiddetto *Sanssi card*, vale a dire una forma sovvenzionata di occupazione di giovani disoccupati (fino al trentesimo anno di vita).

Garanzia per i Giovani

Garanzia per i Giovani (*Nuorisotakuu*), adottata in Finlandia nel 1996, ha un carattere intersettoriale e implica una spesa annuale di 60 milioni EUR. Prevede un'offerta di istruzione, formazione professionale e apprendistati, corsi di formazione e servizi di riabilitazione. Ha una grande efficacia: nel 2011 l'83,5% dei giovani ha ottenuto un'offerta di lavoro entro tre mesi dalla registrazione. Trascorso il primo periodo di funzionamento della Garanzia (1996-2005) è stata attuata la seconda versione (2005-2012) e dal 2013 viene realizzata la versione attuale, che presenta una modifica sostanziale rispetto alla versione precedente, consistente nell'innalzamento a 30 anni dell'età delle persone aventi diritto al sostegno. La premessa principale è quella di offrire un sostegno ai giovani (fino all'età di 25 o 30 anni in caso di diplomati o laureati) entro tre mesi dalla data di registrazione come disoccupati. Il sostegno comprende in particolare: un'offerta di lavoro, l'occupazione per un periodo di prova, la possibilità di continuare gli studi, un posto in un centro formativo o di riabilitazione. Un elemento essenziale della Garanzia consiste nell'incoraggiare i giovani adulti (25-29 anni) che hanno fatto soltanto la scuola dell'obbligo (9 anni; una categoria che, secondo le stime del gruppo di lavoro che ha elaborato le premesse della Garanzia nuova, contava 100 mila persone) a continuare gli studi. Della realizzazione delle decisioni della Garanzia è responsabile una rete di istituzioni pubbliche e non pubbliche e di altre organizzazioni (comprese le onlus) e, a livello occupazionale, i datori di lavoro. Il nodo principale della rete è, tuttavia, costituito dai servizi pubblici di collocamento.

La Garanzia comprende tre aree di azione principali:

1. Il sistema di istruzione (la cosiddetta Garanzia Educativa)

Ne è responsabile il Ministero dell'Istruzione e della Cultura. L'obiettivo principale è quello di garantire che chiunque termini una scuola d'obbligo nel 2013 o negli anni successivi, continuerà gli studi nella scuola secondaria, nell'ambito della formazione, degli apprendistati, nei centri formativi per i giovani e nei centri di riabilitazione sociale. Si mira inoltre a offrire ai giovani non diplomati un'opportunità di formazione professionale con un programma di formazione speciale per gli anni 2013-2016. I suddetti obiettivi vanno realizzati in particolare tramite: lo sviluppo della formazione professionale (soprattutto in quelle regioni nelle quali i giovani che frequentano le scuole professionali sono relativamente meno che nel resto del Paese), l'istituzione di preferenze nel processo di iscrizione dei giovani alle scuole professionali (il livello IVT)⁴⁸ per i candidati che hanno fatto soltanto le scuole d'obbligo, lo sviluppo dell'offerta di formazione professionale (p.es. tramite l'incremento di scala del cofinanziamento delle spese di formazione, per incoraggiare i datori di lavoro ad assumere più apprendisti; attualmente si tratta di 800, 500 e 300 EUR mensili per una persona assunta per l'apprendistato rispettivamente nel primo, secondo e terzo anno), misure educative speciali dedicate ai giovani immigrati (figli di immigrati) per consolidare le loro conoscenze scolastiche e la conoscenza della lingua (a coprire le spese sono destinati dei buoni educativi), un programma formativo ponte che permette di acquisire le competenze professionali (conseguendo un diploma oppure tramite una formazione professionale) a chi ha meno di 30 anni (ed ha terminato la scuola d'obbligo o meno) e non si qualifica per altri strumenti previsti nella Garanzia per i Giovani.

2. Il mercato del lavoro

Per questa area è responsabile il Ministero dell'Occupazione e dell'Economia. Il target è formato dai disoccupati con meno di 25 anni d'età e da quelli di età compresa tra i 25 ed i 29 anni che di recente (vale a dire nel corso dei 12 mesi precedenti la data di registrazione come disoccupati) hanno conseguito un diploma di scuola professionale o superiore. Gli approcci ai due gruppi sono in parte differenti: i più giovani (con un diploma di maturità) sono incoraggiati a continuare gli studi, mentre gli altri vengono affiancati nella ricerca di un lavoro. I due strumenti fondamentali previsti in quest'area sono la carta „Sanssi” (di cui di seguito) ed i programmi di occupazione individuali elaborati negli uffici di collocamento per i giovani disoccupati. Il programma di occupazione individuale viene elaborato a seguito della personalizzazione dei bisogni educativo-formativi del soggetto, realizzata immediatamente dopo la sua registrazione come disoccupato. Se la persona in questione non ha fatto formazione professionale, prima di tutto viene preparata

⁴⁸ Ing. *Initial Vocational Training* – formazione professionale iniziale.

un'offerta adeguata che può comprendere misure quali l'assunzione per un periodo di prova, il coaching, una programmazione della carriera e una consulenza professionale.

3. *I giovani*

L'area è gestita dal Ministero dell'Educazione e della Cultura e prevede l'utilizzo di strumenti „morbidi” per sviluppare le competenze sociali dei giovani, vale a dire creare una base culturale individuale che permetta ai giovani di continuare gli studi a scuola o acquisire competenze professionali. In particolare si tratta di arrivare ai giovani a maggior rischio per quanto riguarda il loro futuro nel sistema scolastico con azioni di *youth outreach*, realizzate dalle autorità locali, contattando personalmente i giovani della categoria NEETs. Si prevedono inoltre „laboratori per i giovani”, ai quali si accede tramite gli uffici di collocamento, le onlus e i consulenti responsabili della misura.

La carta *Sanssi* (*Opportunità*)

La carta *Sanssi* (*Opportunità*) è una forma di sovvenzionamento pubblico dell'occupazione e fa parte della Garanzia per i Giovani. Tuttavia, in considerazione delle sue caratteristiche specifiche, questo strumento di attivizzazione che bilancia incentivi sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, in particolare del settore privato, merita una presentazione più dettagliata. La carta è uno strumento relativamente nuovo, è stata adottata nel maggio 2010.

Le persone con meno di 30 anni che di recente (nel corso dei 12 mesi precedenti) hanno terminato un percorso d'istruzione formale possono ottenere tale carta dall'ufficio di collocamento e di seguito presentarla ad un potenziale datore di lavoro che, grazie ad essa, è autorizzato a chiedere un cofinanziamento della retribuzione del titolare della carta fino a 700 EUR al mese per 10 mesi, ad eccezione degli apprendistati, cofinanziati per la loro intera durata.

Bisogna sottolineare che nel primo periodo di funzionamento della carta (2010-2013) l'ammontare massimo del cofinanziamento arrivava a 650 EUR. Il cofinanziamento spetta sia in caso di lavoro a tempo pieno (ai fini della rendicontazione si prevede che il finanziamento pieno spetti a un lavoratore assunto per almeno l'85% del tempo di lavoro medio in un dato settore dell'economia), sia parziale, ma allora il suo ammontare viene calcolato in proporzione. Il contratto di assunzione deve essere stipulato a tempo determinato e l'ammontare della retribuzione deve essere conforme alle disposizioni del rispettivo accordo collettivo. Il cofinanziamento con la carta può essere utilizzato da una vasta gamma di datori di lavoro: imprese, associazioni, fondazioni e datori di lavoro riconducibili agli enti locali.

I dati ufficiali dimostrano che la carta *Sanssi* è piuttosto efficiente: dalla metà del 2010 fino all'inizio del 2012 è stata rilasciata a 24 mila giovani circa (oltre 14 mila maschi e quasi 10 mila donne), dei quali i datori di lavoro hanno assunto più di 5 mila (il 22%), più di 3 mila uomini e più di 2 mila donne (rispettivamente il 22% ed il 23% dei titolari della carta di un dato sesso).

Questo strumento di attivizzazione relativamente nuovo ha avuto riscontri positivi negli ambienti ai quali è dedicato. Dai sondaggi d'opinione del 2012 risulta che il 75% dei datori di lavoro che ottenevano un cofinanziamento delle retribuzioni sulla base della carta ed il 60% dei titolari della stessa si sono dichiarati soddisfatti.

Lituania

La Lituania ha risentito molto della crisi 2008+. Inoltre dopo il suo accesso nell'UE ha sofferto per un'enorme ondata di emigrazione verso i Paesi UE-15. Dai dati statistici risulta che da tanti punti di vista la situazione dei giovani lituani nel contesto dell'occupazione e del mercato del lavoro assomiglia alla situazione dei loro coetanei polacchi.

Due *case studies* descritti di seguito sono legati all'istituzione della Fiera del Lavoro Lituana. In primo luogo viene presentata l'attività del Centro di Occupazione Giovanile, una rete di strutture che prestano al pubblico servizi di collocamento e di consulenza professionale e di seguito, il progetto „Fiducia in se stessi” cofinanziato dai fondi strutturali dell'UE, dedicato ai giovani della categoria NEETs.

Centro di Occupazione Giovanile

Il Centro di Occupazione Giovanile funziona dal 1999 nell'ambito della Fiera del Lavoro Lituana, un'istituzione che fa parte dei pubblici servizi di occupazione lituani. Attualmente esistono 23 agenzie locali del Centro. La sua missione è quella di affiancare i giovani (fino ai 29 anni) nell'ingresso nel mercato del lavoro, sviluppando le competenze indispensabili per competere sul mercato e motivandoli a intraprendere un'educazione permanente.

In particolare i Centri forniscono informazioni e consulenze ai giovani in cerca di lavoro, avvicinano ai giovani la specificità delle singole professioni e dei singoli mestieri, organizzano manifestazioni di carattere informativo e corsi di formazione, aiutano a prepararsi al colloquio di lavoro, prestano servizi di consulenza per quanto riguarda l'autopresentazione diretta ad un potenziale datore di lavoro, motivano i giovani a cercare lavoro e promuovono l'imprenditorialità. I centri organizzano le fiere del lavoro e fanno da intermediario tra chi è in cerca di lavoro e chi è

in cerca di lavoratori con l'ausilio della piattaforma internet Banca dei Talenti⁴⁹. La banca è una base dati in cui si possono registrare tutti coloro che cercano lavoro ed dove i datori di lavoro possono pubblicare le loro offerte. Dal punto di vista tecnico i Centri garantiscono agli interessati un accesso gratuito Internet per la ricerca delle offerte di lavoro, oltre a del materiale informativo sulle professioni e sui mestieri, test di predisposizione per un determinato tipo di lavoro, informazioni sugli studi universitari e sostegno nella preparazioni dei documenti quali cv e lettere di motivazione.

Secondo i dati del 2013 i Centri hanno avuto quasi 145 mila clienti, tra questi più di 50 mila giovani si sono avvalsi della possibilità di cercare il lavoro autonomamente con l'ausilio degli strumenti tecnici offerti dai Centri⁵⁰.

Il progetto „Fiducia in se stessi”

Nell'autunno del 2013 la Fiera del Lavoro Lituana ha avviato un progetto „Fiducia in se stessi” (*Pasitikėk savimi*)⁵¹ finanziato con le risorse del Fondo Sociale Europeo. Il progetto, della durata di quasi due anni, è realizzato dalla centrale della Fiera e dalle sue agenzie regionali in collaborazione con 32 onlus in 15 città su tutto il territorio nazionale con l'obiettivo di promuovere l'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro e rafforzare il sistema educativo nell'ambito dei servizi di riabilitazione sociale e di preparazione all'occupazione. Si prevede che le misure del progetto interesseranno quasi 2 mila giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ai programmi della politica attiva sul mercato del lavoro (di fatto sono NEETs) di età compresa tra i 16 ed i 25 anni. Il programma si focalizza sulla riabilitazione sociale ed è volto a fornire ai giovani partecipanti le competenze culturali e le capacità fondamentali per muoversi autonomamente sul mercato del lavoro. L'obiettivo è quello di far uscire i giovani dalla categoria NEETs per inserirli nell'anticamera del mercato del lavoro, prepararli a formarsi professionalmente e/o a trovare un'occupazione.

Polonia

La Polonia costituisce un caso fuori dagli schemi: da una parte si tratta dell'unico paese che dal 2008 evita la recessione, mantiene sotto controllo i problemi della finanza pubblica; dall'altra, la situazione del suo mercato del lavoro è lungi dall'essere soddisfacente e la posizione dei giovani in questo mercato è piuttosto difficile. Dal 2004 dalla Polonia sono emigrati, secondo varie stime,

⁴⁹ http://www.ldb.lt/jaunimui/ieskantiems/Puslapiai/talentu_bankas.aspx

⁵⁰ <http://www.ldb.lt/jaunimui/apie/Ataskaitos/2013%20m.%20JDC%20veiklos%20ataskaita.pdf>

⁵¹ http://www.ldb.lt/Informacija/ESParama/Puslapiai/esf_pasitikėk_savimi.aspx

da uno a due milioni di cittadini. La segmentazione del mercato del lavoro in considerazione dell'età è molto alta, come anche la precarizzazione dell'occupazione, che per lo più colpisce i giovani. Inoltre l'istruzione e la formazione duale esistono in forma rudimentale.

I due *case studies* riportati di seguito sono la modifica di una legge sulla promozione dell'occupazione del 2014 ed il programma „Primo business – sostegno per partire” che offre sostegno a chi intraprende un'attività economica.

Modifica della legge sulla promozione dell'occupazione e sulle istituzioni del mercato del lavoro

Nel 2014 è stata modificata una legge sulla promozione dell'occupazione e sulle istituzioni del mercato del lavoro⁵², secondo lo stato a fine agosto c. a. alcune modifiche sono entrate in vigore in parte. Si ritiene che la modifica in questione sia una delle più profonde riforme degli uffici di collocamento negli ultimi decenni, realizzata con l'obiettivo di migliorare l'allocazione delle risorse di lavoro tramite gli uffici, soprattutto imponendo all'amministrazione un approccio individualizzato alle persone in cerca di lavoro. Le modifiche hanno carattere pluridimensionale ed il loro vasto pacchetto recepisce nel diritto polacco le premesse della Garanzia per i Giovani. Le modifiche fondamentali della legge relative alla promozione dell'occupazione dei giovani riguardano l'identificazione di una categoria di disoccupati di età inferiore a 30 anni. Ai sensi delle nuove disposizioni i giovani disoccupati possono attualmente avvalersi di strumenti attivizzanti come:

Buono formativo – emesso su richiesta del disoccupato dall'Ufficio Provinciale del Lavoro costituisce la garanzia che il disoccupato verrà avviato ad una formazione da lui scelta e copre tutte le spese relative alla formazione (o formazioni). La formazione deve essere giustificata con un programma individuale di azioni elaborato dal consulente del cliente insieme al disoccupato. La formazione deve essere valutata come indispensabile per il disoccupato perché ottenga un'occupazione, un altro lavoro retribuito o un'attività economica. Delle formazioni finanziabili (cofinanziabili) con il buono formativo fanno parte le formazioni professionali relative ad una competenza ed i corsi professionali che portano all'acquisizione di determinate qualifiche professionali. Il buono serve a coprire il costo della formazione (il prezzo) e altre spese legate alla formazione, per esempio quelle degli esami medici o psicologici necessari, degli spostamenti e del pernottamento, se si rendono necessari. Il buono può ammontare al 100% del salario medio, vale a

⁵² La legge del 14 marzo 2014 sulla modifica della legge sulla promozione dell'occupazione e sulle istituzioni del mercato del lavoro e di alcune altre leggi (gazz. uff. polacca „Dziennik Ustaw” del 2014, pos. 598).

dire 3740 PLN (nel secondo trimestre del 2014). È stato anche definito un plafond per finanziare gli spostamenti ed il pernottamento in forma forfettaria, che per i trasporti ammonta a 150 PLN per le formazioni dalla durata fino a 150 ore e 200 PLN per le formazioni di durata superiore a 150 ore. Per quanto riguarda il pernottamento il plafond ammonta a 550 PLN per le formazioni dalla durata fino a 50 ore, 1100 PLN per quelle da 75 a 150 ore e 1500 PLN, se la formazione dura più di 150 ore. Inoltre nel corso della formazione il disoccupato ha diritto ad un finanziamento dal Fondo del Lavoro ed una borsa di studio mensile pari al 120% del sussidio di disoccupazione in caso di formazioni con più di 150 ore mensili. Se il numero di ore di formazione mensili è inferiore, l'ammontare della borsa di studio viene calcolato in proporzione, ma non può mai essere inferiore al 20% del sussidio di disoccupazione. La borsa di studio non può essere percepita insieme al sussidio di disoccupazione (in tal caso il disoccupato ha diritto a scegliere di quale forma di incentivo vuole usufruire), né con un'altra borsa di studio, una diaria o un altro tipo di prestazione di ammontare almeno pari alla borsa di studio per la formazione.

Buono per uno stage – emesso su richiesta del disoccupato dall'Ufficio Provinciale del Lavoro a nome del capo della provincia garantisce che il disoccupato verrà inviato ad uno stage della durata di 6 mesi presso un datore di lavoro da lui scelto a patto che il datore di lavoro si impegni ad assumere il disoccupato a fine stage per un periodo di 6 mesi. Lo stage deve essere giustificato con un programma individuale di azioni elaborato dal consulente del cliente insieme al disoccupato. L'Ufficio Provinciale del Lavoro determina la validità del buono per uno stage, sempre a nome del capo della provincia. Al datore di lavoro che assumerà il disoccupato per un periodo dichiarato di 6 mesi spetta anche un premio pari a 1500 PLN. Il buono per uno stage serve a finanziare: il costo degli spostamenti al luogo dove viene effettuato lo stage ed il ritorno (un'importo forfettario di 600 PLN, pagato al disoccupato in tranche mensili di 100 PLN ciascuna) ed il costo degli esami medici o psicologici necessari.

Buono occupazionale – emesso su richiesta del disoccupato dall'Ufficio Provinciale del Lavoro a nome del capo della provincia, garantisce il rimborso del costo della retribuzione e dei contributi previdenziali dovuti per l'assunzione del disoccupato al quale l'Ufficio di Lavoro ha assegnato il buono. Il buono viene assegnato sulla base di un programma individuale elaborato dal consulente del cliente insieme al disoccupato. L'Ufficio Provinciale del Lavoro determina la validità del buono occupazionale a nome del capo della provincia. Per la realizzazione del buono occupazionale è necessario che il capo della provincia stipuli un contratto con il datore di lavoro. Il datore di lavoro che si avvale del rimborso sulla base del buono occupazionale ha l'obbligo di assumere il disoccupato per un periodo di 18 mesi. L'importo rimborsabile equivale all'ammontare del sussidio di disoccupazione e viene versato per un anno, mentre di seguito il

datore di lavoro ha l'obbligo di mantenere il rapporto di lavoro con il disoccupato per ulteriori 6 mesi. Altrimenti, in caso di inadempienza, deve restituire tutto il finanziamento insieme agli interessi, se la persona viene licenziata entro un anno ed un importo proporzionale al periodo rimasto fino alla durata del rapporto di lavoro richiesta in caso di licenziamento avvenuto dopo che è trascorso un anno ma prima dei 18 mesi. Se il contratto di assunzione verrà risolto dal disoccupato per motivi disciplinari (art. 52 del codice del lavoro) oppure il rapporto di lavoro si estingue, il datore di lavoro non restituisce il finanziamento percepito fin a quel momento.

Buono per l'abitazione – attribuito dal capo della provincia al disoccupato, se quest'ultimo trova un impiego o intraprende un'attività economica fuori del luogo di residenza, se tale impiego o attività gli permetteranno di ottenere una retribuzione o un reddito almeno pari allo stipendio minimo e gli verranno versati i contributi previdenziali. Inoltre la distanza dalla residenza precedente verso il luogo dove il disoccupato intenderà abitare deve essere di almeno 80 km oppure la durata complessiva dello spostamento al lavoro e di ritorno con i mezzi pubblici deve superare le 3 ore al giorno. Inoltre è necessario che il disoccupato venga assunto, svolga un altro lavoro retribuito o un'attività economica per un periodo di almeno 6 mesi. Il buono per l'abitazione può ammontare ad un equivalente fino a due mensilità medie e deve essere destinato a pagamento delle spese dell'abitazione (in pratica l'affitto di un appartamento o di una stanza).

Esenzione dall'obbligo di pagare i contributi per il Fondo del Lavoro e delle Prestazioni Garantite per i Lavoratori per i disoccupati di età inferiore ai 30 anni che trovano un'impiego

Un ulteriore strumento di attivizzazione dedicato ai giovani introdotto con la modifica della legge è costituito dalla possibilità di esonerare i datori di lavoro dall'obbligo di pagare i contributi per il Fondo del Lavoro e delle Prestazioni Garantite per i Lavoratori dovuti per i disoccupati di età inferiore a 30 anni che siano stati assunti, inviati a lavorare dall'ufficio di collocamento. L'esenzione da tale obbligo spetta al datore di lavoro per un periodo di 12 mesi, a patto che stipuli con il disoccupato in questione un contratto di assunzione. Si tratta di una misura basata su una misura precedente che consisteva nell'esenzione dal pagamento dei contributi per le persone che hanno superato i 50 anni d'età.

Fondo Nazionale per la Formazione

Con una modifica di legge è stato anche istituito un Fondo Nazionale per la Formazione che comprende le risorse del Fondo del Lavoro destinate alla realizzazione degli obiettivi legati all'educazione permanente dei lavoratori e dei datori di lavoro. Gli Uffici del Lavoro Provinciali

possono finanziare con le risorse del Fondo Nazionale per la Formazione misure come corsi di formazione e master realizzati su richiesta del datore di lavoro o con il suo consenso; esami che permettono di ottenere i documenti attestanti determinate competenze, capacità o qualifiche professionali terminata la relativa formazione; assicurazione contro gli infortuni relativa al percorso formativo. Bisogna però sottolineare che per le persone di età inferiore a 45 anni le risorse del Fondo Nazionale per la Formazione saranno disponibili soltanto dal 2016.

„Il primo business – Sostegno per partire”

Un altro strumento di sostegno è costituito dal programma „Il primo business – Sostegno per partire”⁵³ avviato dal Ministero del Lavoro e della Politica Sociale e dalla Banca dell’Economia Nazionale nel 2013 con l’obiettivo di promuovere l’imprenditorialità e sostenere i giovani che vogliono aprire un’attività economica. Nel 2014 è cominciata la fase pilota del programma realizzata nei voivodati: małopolskie, świętokrzyskie e mazowieckie che dovrà interessare 350 persone circa, ma dall’ottobre il programma si deve estendere a tutto il Paese. I laureati che non sono assunti da nessuna parte e non svolgono un altro lavoro retribuito (compresa un’attività in proprio da almeno un anno) entro 4 anni dalla laurea e gli studenti universitari iscritti all’ultimo anno di studi di I e di II grado possono ottenere un prestito agevolato fino a 60 PLN per aprire un’attività economica (in quanto le domande sono individuali, si può moltiplicare il finanziamento se due o più persone vogliono aprire un’attività insieme). Il tasso di interesse previsto è dello 0,25 del tasso di sconto della Banca Nazionale Polacca (0,69% annuale). Il finanziamento viene garantito con una cambiale in bianco ed una fideiussione di almeno una persona fisica. Il finanziamento deve essere rimborsato entro sette anni. Inoltre il debitore può usufruire di un iniziale periodo di grazia della durata di un anno per quanto riguarda il rimborso delle rate del capitale. Il programma prevede inoltre la possibilità di ottenere un prestito fino a 20 mila PLN per l’assunzione di un disoccupato inviato dall’ufficio di collocamento, con la possibilità dell’estinzione parziale della stessa a patto di mantenere il posto di lavoro creato per il disoccupato.

Italia

L’Italia è un esempio di Paese particolarmente colpito dagli effetti della crisi economica 2008+, dato che tutti i suoi aspetti (la prima crisi finanziaria, la recessione economica e l’ulteriore crisi del debito) si sono manifestati qui in modo drastico. Per quanto riguarda il tema dei giovani sul mercato del lavoro, la crisi, più che causare dei problemi, ha aggravato quelli che esistevano già

⁵³ Per sapere di più sul programma vedi: <http://www.wsparciewstarcie.info/>

da tempo. L'Italia, come altri Paesi del Sud dell'UE, già da tempo assisteva ad un'avanzata segmentazione del mercato del lavoro, in gran parte lungo la linea dell'età (vedi il cap. I). I giovani non soltanto rischiavano di essere imprigionati nel segmento secondario del mercato del lavoro, ma avevano poche possibilità di formazione professionale, anche al livello delle scuole di II grado. Contemporaneamente una grande parte dei giovani veniva risucchiata dalle università, la cui offerta non era adattata al fabbisogno del mercato del lavoro, con il risultato di una disoccupazione record ed anche di una emigrazione di massa dei giovani italiani in altri Paesi europei che offrono maggiori opportunità. I due *case studies* presentati di seguito sono iniziative legislative del governo Monti (2011-2013) volte a migliorare la situazione dei giovani sul mercato del lavoro.

Legge Monti-Fornero

La legge 92/2012 del 28 giugno 2012 (detta Monti-Fornero dai nomi dell'allora primo ministro e del ministro del lavoro) prevede delle disposizioni orientate a facilitare ai giovani l'ingresso nel mercato del lavoro. La nuova legge intendeva contrastare la segmentazione del mercato del lavoro in Italia, diviso in modo stabile tra lavoratori con contratto di lavoro e precari, soprattutto giovani. Uno degli elementi chiave della legge è costituito dall'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. La durata minima del contratto di apprendistato è di 6 mesi. Dal 1 gennaio 2013 il rapporto tra apprendisti (assunti da un datore direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro) e maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro non può superare 3:2 per le imprese che hanno più di 10 occupati e 1:1 per le imprese con meno di 10 occupati. In caso di imprese con più di 10 occupati i nuovi apprendisti possono essere assunti soltanto, se l'impresa assume almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro che hanno terminato l'apprendistato nei 36 mesi precedenti. Tale indice viene ridotto al 30%, se l'impresa esiste da meno di tre anni. In mancanza di tale requisito gli apprendisti devono ritenersi lavoratori assunti con un contratto a tempo determinato.

Il decreto legge n. 76 del 28 giugno 2013 „Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di . imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti”

Il decreto (modificato il 9 agosto 2013) ha l'obiettivo di attuare le disposizioni della Garanzia per i Giovani.

1. In particolare il decreto deve incentivare l'occupazione stabile dei giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni che rientrino in una delle seguenti condizioni:
 - a) siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
 - b) siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale;
 - c) vivano soli con una o più persone a carico.
2. L'assunzione di tale persona deve comportare un incremento occupazionale presso il datore di lavoro.
3. Per la retribuzione del lavoratore in questione viene assegnato un incentivo pari ad un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo di 18 mesi, ed è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento. Il valore mensile dell'incentivo non può comunque superare l'importo di 650 euro al mese.
4. L'incentivo è corrisposto per un periodo di 12 mesi anche nel caso di trasformazione del contratto a tempo determinato in quello a tempo indeterminato. In tal caso però deve essere assunto anche un altro lavoratore che corrisponde ai requisiti di cui sopra (vedi p. 1), per mantenere l'incremento occupazionale presso il datore di lavoro. Vale la pena di notare che il legislatore non precisa se il lavoratore nuovo deve essere assunto a tempo indeterminato o è ammissibile anche un contratto a tempo determinato.

CAPITOLO V

LE MIGLIORI PRATICHE NELL'AMBITO DELL'INCLUSIONE E DELL'INTEGRAZIONE DEI GIOVANI SUL MERCATO DEL LAVORO IN ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA: LIVELLO MICRO (IMPRESE)

Il presente capitolo è dedicato agli esempi delle misure a favore dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani sul mercato del lavoro realizzate dalle imprese e si concentra, come il capitolo IV, su 5 Stati membri dell'UE: Austria, Finlandia, Lituania, Polonia e Italia. Le migliori pratiche scelte per il presente rapporto sono diverse tra di loro, ma hanno un denominatore comune, vale a dire l'intenzione di favorire l'ingresso dei giovani sul mercato del lavoro ed in particolare facilitare il passaggio dalla scuola all'occupazione.

Caso 1 (Austria) Associazione dell'Industria Metalmeccanica (*Fachverband für die Maschinen und Meterallwarenindustrie*)

Si tratta di un caso particolare, in quanto si riferisce non ad un'impresa, ma ad una rete di imprese associate nell'Associazione dell'Industria Metalmeccanica (*Fachverband für die Maschinen und Meterallwarenindustrie*) che occupano complessivamente 120 mila lavoratori e 6 mila apprendisti. Le imprese associate hanno adottato il principio secondo il quale il costo dell'alloggio degli apprendisti durante il corso di formazione professionale è completamente a carico dei loro datori di lavoro. Si può parlare di un'importante agevolazione, visto che in Austria di norma l'alloggio è a carico degli apprendisti fino all'ammontare della loro retribuzione (il lavoro svolto nell'ambito della formazione professionale è retribuito) e soltanto un'eventuale differenza viene versata dal datore di lavoro. Se per es. un apprendista guadagna 600 EUR e l'alloggio costa 1000 EUR, il datore di lavoro versa soltanto i rimanenti 400 EUR. Invece per gli apprendisti che fanno formazione nelle imprese associate l'affitto viene pagato interamente dal datore di lavoro. Tale norma è stata adottata per un tempo indeterminato nel contratto collettivo di settore stipulato dall'Associazione. Il costo è interamente a carico delle imprese, visto che nessuna risorsa pubblica è destinata a tale scopo.

Caso 2 (Austria) La città di Vienna

Il seguente caso non è tipico, perché non riguarda una singola misura o un singolo programma, ma una serie di misure realizzate dalla città di Vienna. Dal punto di vista dell'economia Vienna è un fenomeno particolare rispetto ad altre aree dell'Austria: quasi un quarto dei rapporti di lavoro è nato nella capitale che produce un quarto del PIL austriaco. Il comune di Vienna come datore di

lavoro realizza formazione professionali, attualmente offrendo un posto a 641 apprendisti (che fanno formazione in 30 professioni diverse) direttamente ed oltre a questo a 500 ca. tramite le società controllate dalla città. Infine la città assegna degli incentivi per la formazione professionale di circa 4 mila studenti secondo la modalità sovra-aziendale. Si stima che dal momento in cui Vienna si è impegnata nella formazione professionale, l'hanno terminata con successo circa 10 mila persone⁵⁴.

Nel 2010 la città di Vienna ha adottato una Garanzia della Formazione Viennese (*Wiener Ausbildungsgarantie*) che comprende, tra gli altri:

- **Formazione:** una misura del tipo Coaching per i Giovani (*Jugendcoaching*) orientato agli studenti con problemi scolastici ed alle persone di età fino ai 19 anni fuori del sistema scolastico, intesa a creare dei percorsi educativi per tali persone; terminata la fase test (2010/2011) dal 2012 la misura è stata estesa a tutta la città di Vienna e dal 2013 a tutta l'Austria;<http://www.neba.at/jugendcoaching/warum.html>
- **Abbassamento dell'asticella:** una misura del tipo Scuola di produzione (*Produktionsschule*), a Vienna è stato avviato il progetto *Spacelab* per i giovani di età al di sotto di 25 anni con disabilità sociale, i quali insieme agli assistenti sociali elaborano un programma individuale di sviluppo formativo-professionale da realizzare in una scuola media di II grado o tramite una formazione professionale.
- **Apprendistati sovra-aziendali:** i giovani che non riescono a trovare tirocini nelle imprese possono avvalersi di un centro di formazione sovra-aziendale che offre formazioni tramite un Programma Esterno di Apprendistato (*Überbetriebliche Lehrausbildungen*, UBA), finanziato dall'Ufficio dell'Occupazione Pubblica e dal comune di Vienna.

Caso 3 (Finlandia) K-Group (Kesko)

L'azienda finlandese leader nel commercio al dettaglio Kesko (insieme alle sue controllate con le quali costituisce il K-Group) si occupa della distribuzione di prodotti alimentari, articoli per la casa, materiali edili ed accessori, automobili e attrezzature meccaniche e possiede oltre 2000 negozi in Finlandia, Svezia, Norvegia, Estonia, Lettonia, Lituania, Russia e Bielorussia. Nel 2013 ha fatturato più di 9,3 miliardi EUR. L'occupazione è di 20 mila lavoratori nella Kesko e 45 mila lavoratori nella K-Group.

All'inizio del 2013 il consiglio di amministrazione della Kesko ha destinato 100 mila EUR per l'avvio di un programma di creazione di posti di lavoro per le persone target della Garanzia per i

⁵⁴ <https://www.wien.gv.at/verwaltung/personal/lehrlinge/ausbildung.html>

Giovani. Il programma prevedeva inizialmente di trovare un'occupazione per 1000 giovani entro la fine del 2014, ma l'obiettivo è stato raggiunto già nella prima metà dell'anno: all'inizio di giugno l'azienda ha comunicato di aver assunto 1188 giovani⁵⁵. Il programma si basa sulla collaborazione dell'impresa con gli uffici di collocamento. Negli uffici sono stati nominati dei responsabili per i contatti con la Kesko che aiutano l'azienda nella ricerca dei lavoratori idonei tra i disoccupati registrati. La maggior parte dei lavoratori occupati proveniente dal gruppo target della Garanzia per i Giovani possiede la carta *Sanssi*, grazie alla quale i loro stipendi sono sovvenzionati da risorse pubbliche.

Caso 4 (Polonia) Kompania Węglowa S.A.

Con circa 60 mila lavoratori la Kompania Węglowa S.A. è la maggior azienda di estrazione del carbone in Europa. Del gruppo fanno parte 15 miniere e 5 aziende e la capacità estrattiva delle miniere ammonta a circa 40 milioni di tonnellate di carbone all'anno. La Kompania Węglowa S.A. è una società per azioni unipersonale dello Stato, costituita nel 2003. Negli ultimi anni la società ha dovuto far fronte a seri problemi finanziari, il che rischia di influenzare negativamente la politica di sviluppo di formazione duale nella quale la Kompania Węglowa si è profondamente impegnata. Vista la crisi della formazione professionale in Polonia e il sempre minor flusso di diplomati dalle scuole professionali e istituti professionali di II grado, che formavano gli specialisti necessari per il lavoro nelle miniere sotto terra, oltre alle conseguenti e sempre maggiori difficoltà con la ricostruzione del capitale umano, l'azienda ha cominciato a collaborare con gli enti locali del territorio della Slesia e dei voivodati circostanti, in particolare con i sindaci delle città di Rybnik, Żory, Tychy, Gliwice, Zabrze, Ruda Śląska e Bytom; i capi delle provincie di Wodzisław, Bieruń-Lędzin, Oświęcim, Mikołów, Tarnogóra e il sindaco del comune di Chelmski Śląski. Grazie agli accordi stipulati in 18 istituti scolastici patrocinati dalla Kompania Węglowa (istituti tecnici di II grado e scuole professionali) i giovani possono imparare i mestieri minerari, ottenendo un diploma professionale o un diploma tecnico di II grado. Gli accordi prevedono che gli enti locali, in quanto organi responsabili delle scuole situate nel loro territorio, mantengono delle sezioni nelle quali i giovani si specializzano in determinati mestieri, mentre la Kompania Węglowa S.A. garantisce loro dei posti di lavoro al termine del percorso scolastico. I mestieri che i giovani imparano nelle sezioni finanziate in base agli accordi, sono per es.: perito minerario specializzato nella coltivazione sotterranea, perito elettricista specializzato nei macchinari e negli impianti elettrici utilizzati nelle miniere sotterranee, perito meccanico specializzato nei macchinari

⁵⁵ [http://www.kesko.fi/en/Media/Releases/Press-releases/2014/Youth-Guarantee-in-the-K-Group-programme-exceeds-expectations--As-many-as-1200-youths-have-found-employment-in-the-K-Group-with-the-help-of-the-Youth-Guarantee-/](http://www.kesko.fi/en/Media/Releases/Press-releases/2014/Youth-Guarantee-in-the-K-Group-programme-exceeds-expectations--As-many-as-1200-youths-have-found-employment-in-the-K-Group-with-the-help-of-the-Youth-Guarantee/)

e negli impianti elettrici utilizzati nelle miniere sotterranee, perito mecatronico specializzato nell'automatizzazione mineraria, minatore specializzato in scavi sotterranei, elettricista specializzato nei macchinari e negli impianti elettrici utilizzati nelle miniere sotterranee, fabbro e montatore di macchinari e impianti.

La Kompania Węglowa ha interesse a reperire lavoratori per la coltivazione sotterranea. In considerazione delle condizioni di lavoro e delle norme sulla sicurezza e igiene del lavoro l'offerta è diretta ai maschi che abbiano terminato le scuole dell'obbligo (le elementari e le medie inferiori). La Kompania Węglowa S.A. si è impegnata negli accordi a garantire l'occupazione a chi termina questo percorso scolastico nelle unità della Società, tenendo conto dell'attuale fabbisogno. L'assunzione può avvenire al termine degli studi, a determinate condizioni, p.es. a patto di aver conseguito nel corso degli studi una determinata qualifica professionale (risultato positivo degli esami professionali) e con l'attestato di idoneità al lavoro sotto terra rilasciato a seguito degli esami medici specialistici. La Kompania Węglowa garantisce anche la possibilità di effettuare apprendistato sotto terra a spese dell'azienda. Inoltre sostiene le scuole dal punto di vista didattico, finanziando l'acquisto di manuali e di altre pubblicazioni specialistiche e nei limiti del possibile aiuta le scuole ad organizzare le attività pratiche.

La collaborazione con la Kompania Węglowa S.A. ed alcuni istituti scolastici è stata avviata nel 2006. Le ultime iscrizioni si sono svolte nel settembre 2013: si sono iscritti 1266 alunni che finiranno il loro percorso scolastico nel 2016 o nel 2017.

Inoltre le misure volte allo sviluppo dell'occupazione giovanile comprendono gli accordi stipulati con gli studenti dei politecnici e delle facoltà tecniche che seguono corsi di specializzazione mineraria di II livello, conformi al fabbisogno della Società. Gli accordi garantiscono l'occupazione nelle società del gruppo ai giovani con laurea magistrale.

Le attuali difficoltà finanziarie della Kompania Węglowa suscitano timori per il futuro dell'azienda, soprattutto dal punto di vista occupazionale, perché non si sa se le misure di ristrutturazione volte alla limitazione dei livelli di occupazione non saranno di ostacolo per l'occupazione dei giovani diplomati delle scuole patrocinate dalla Società.

Caso 5 (Polonia) „MOS-t w przyszłość” [Il ponte nel futuro]

Nell'ambito del Programma Operativo „Capitale umano” (Asse prioritario VI, Mercato del lavoro aperto a tutti, 6.4 Misure innovative) dal 1 aprile 2011 fino al 30 settembre 2013 viene realizzato il progetto „Il Ponte per il futuro. Forme di attivazione professionale per i giovani che frequentano i Centri Socioterapeutici Giovanili”. Il progetto è stato realizzato dal Centro Socioterapeutico Giovanile di Ustka in partenariato con la Camera Artigianato e Imprenditoria della Pomerania Centrale in Słupsk.

I Centri Socioterapeutici Giovanili sono istituzioni pubbliche di reinserimento (facenti capo agli enti locali) che si occupano di giovani dai 12 anni d'età che per vari motivi (disturbi di sviluppo, difficoltà educative, in famiglia o sociali) hanno bisogno di mezzi educativi specifici oppure sono stati inseriti in tali centri, di solito fino all'età di 18 anni (il limite massimo, in caso di persone che devono terminare gli studi in una scuola media di I grado, è di 21 anni), in seguito ad una decisione del tribunale per la famiglia. I giovani vivono nei centri, ma hanno diritto a ricevere visite e lasciarlo periodicamente.

Le misure del progetto hanno interessato studenti dell'ultimo anno delle scuole medie inferiori presso il Centro Socioterapeutico Giovanile, vale a dire studenti della terza classe e giovani vicini a compiere 18 anni (e quindi per i quali finiva l'obbligo scolastico). Il motivo principale per il quale è stato avviato il progetto è stata la consapevolezza dei seri problemi affrontati dai giovani usciti dal Centro nell'accesso al mercato del lavoro. I tentativi di trovare un'occupazione nella maggior parte dei casi finiscono con una sconfitta che si può spiegare con la mancanza di competenze e preparazione professionale dei giovani che lasciano il Centro, ma in tanti casi anche di competenze sociali insufficienti.

L'obiettivo principale del progetto è stato quello di „elaborare gli strumenti che faciliteranno ai giovani del Centro l'ingresso nel mercato del lavoro e la scelta di un percorso di vita alternativo” (dall'informazione del partner del progetto). Tali strumenti devono essere d'aiuto sia ai Centri, sia alle associazioni dei datori di lavoro che organizzano l'apprendistato, soprattutto gli artigiani.

Le misure sono state comprese in due programmi: il „Training delle Alternative di Vita” e il „Programma di Formazione Professionale con l'Apprendistato di un Determinato Lavoro per i Giovani del Centri Socioterapeutici Giovanili”. Il primo riguardava l'area di recupero e reinserimento sociale, il secondo l'acquisizione di conoscenze e di competenze fondamentali in alcune specializzazioni professionali. L'obiettivo formale del programma „Formazione

professionale”, cioè quello di conseguire il I livello secondo il Quadro Nazionale di Qualifiche, denominato „Assistente nella professione”, doveva essere realizzato tramite gli apprendistati presso alcuni datori di lavoro che hanno partecipato al progetto grazie alla loro associazione, cioè la Camera.

Il programma „Formazione professionale” è stato realizzato a partire dal gennaio al giugno 2012 presso sette datori di lavoro che rappresentavano cinque mestieri: parrucchiere, falegname, montatore di impianti ed attrezzature da bagno, meccanico, pasticciere. Al programma sono state ammesse 23 persone, di cui 16 hanno terminato il percorso pilota e 15 hanno passato l’esame finale, ottenendo il titolo di „assistente nella professione” (una persona non è stata ammessa all’esame).

Caso 6 (Italia) Finmeccanica

Un’impresa particolarmente attiva in Italia per quanto riguarda la formazione professionale e le misure per facilitare ai giovani il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro, da una parte e dall’altra, ai datori di lavoro la ricostruzione del capitale umano, è il Gruppo Finmeccanica, che comprende numerose società del settore industriale rappresentanti il settore della difesa (produzione di armi) ed il settore delle tecnologie avanzate⁵⁶. Il Gruppo ha quasi 64 mila occupati in 22 Paesi e nel 2013 ha avuto 16 miliardi EUR di fatturato.

Uno dei più noti esempi di iniziative del settore delle imprese in Italia a favore dell’occupazione giovanile è il progetto „1000 giovani per Finmeccanica”⁵⁷, avviato dal Gruppo nell’estate del 2013 da realizzare fino alla fine del 2014. L’idea del programma era quella di attirare nelle aziende del gruppo i giovani di età inferiore a 30 anni in possesso di diploma e laurea in discipline tecniche e scientifiche. Il programma, nonostante un processo di selezione molto articolato, ha suscitato un enorme interesse nel gruppo target. Secondo i dati pubblicizzati dall’impresa nell’ambito nel processo di recruiting, la Finmeccanica ha ricevuto più di 56 mila candidature, tra le quali sono stati selezionati 1500 partecipanti che verranno inseriti nelle imprese del Gruppo soprattutto con contratti di apprendistato e formazione, ma saranno ammissibili anche altre forme di assunzione, conformi al diritto di lavoro in vigore (vedi: la legge Monti-Fornero).

⁵⁶ Del gruppo *Finmeccanica* fa parte, tra altri, il produttore degli elicotteri *Agusta Westland* che ha investito in Polonia nel PZL Świdnik S.A [*Azienda Aerea Polacca Świdnik*].

⁵⁷ <http://www.finmeccanica.com/en/persona/1000-giovani-finmeccanica>

Il programma, anche se non è ancora giunto a termine, ha avuto molta risonanza in Italia, soprattutto nel contesto dell'adozione in questo Paese della Garanzia per i Giovani avvenuta il 1 maggio 2014. Il Gruppo dichiara di voler utilizzare l'esperienza del progetto per costruire un sistema modello di collaborazione del settore industriale con quello dell'istruzione per ricostruire la cultura industriale in Italia. Immediatamente prima dell'inaugurazione della Garanzia per i Giovani la Finmeccanica ha firmato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Confindustria il „Protocollo d'Intesa per la promozione di azioni a favore dell'occupazione giovanile nell'ambito del piano nazionale per la ‘Garanzia per i Giovani’”.

CAPITOLO VI

INCLUSIONE DEI GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO COME MEZZO PER L'INCLUSIONE NEI SINDACATI

I sindacati sono organizzazioni che rappresentano gli interessi collettivi dei lavoratori. Nel contesto delle tematiche comprese dal presente rapporto, se si vuole avviare il dibattito sull'impegno dei giovani nell'attività sindacale e di conseguenza sulla capacità dei sindacati ad una riproduzione intergenerazionale, la domanda più importante da porsi è: come trasformare i giovani di oggi in lavoratori? Se non trovano una loro strada per giungere ad una posizione stabile sul mercato del lavoro, ma potranno contare soltanto su se stessi, imprigionati nelle periferie di questo mercato, la loro motivazione per associarsi nei sindacati o in qualsiasi organizzazione che si prefigge di esprimere e rappresentare un interesse collettivo, sarà esigua, perché questi soggetti non saranno capaci di definire un interesse nei rapporti di lavoro diverso da quello individuale. E lo spostamento tra un impiego temporaneo o un altro farà sì che queste persone sfuggiranno ai sindacati che, viste le limitazioni risultanti dalla loro struttura organizzativa, non saranno in grado di seguirli. Ammesso però che non sia possibile arrestare la tendenza attuale alla precarizzazione, bisogna porsi un'ulteriore domanda: che cosa possono fare i sindacati per i giovani precari?

Ancor prima dell'avvento della crisi globale è stato elaborato il profilo di un soggetto con una probabilità (relativamente) inferiore di partecipazione ai sindacati. Si tratta di una giovane donna (fino a 30 anni), con un contratto part time a tempo determinato, occupata nel settore della distribuzione (commercio, settore alberghiero e ristorazione, trasporti) in una piccola impresa (fino a 10 dipendenti)⁵⁸. In altre parole la persona più difficile da acquisire per i sindacati è una giovane (il sesso femminile è svantaggiato sul mercato del lavoro), occupata nel settore dei servizi a condizioni a rischio di precarizzazione.

In Europa come in tutto il mondo sviluppato i sindacati sono in crisi. Nel lungo periodo i sindacati perdono iscritti e il livello di sindacalizzazione è in calo anche nei Paesi finora ritenuti roccaforti della potenza sindacale, come la Finlandia, analizzata in questo rapporto. È vero che in molti Paesi europei l'avvento della crisi del 2008 ha arrestato la tendenza a calo o addirittura ha portato all'aumento delle iscrizioni, ma non è possibile valutare fino a che punto si tratti di un rovesciamento di una tendenza a lungo termine o di una variazione momentanea. I sindacati sono organizzazioni che invecchiano e ciò può mettere a rischio la loro esistenza, man mano che le

⁵⁸ *Industrial Relations in Europe in 2006*, Commissione Europea, Bruxelles.

generazioni più vecchie escono dal mercato e quindi anche dai sindacati. Inoltre l'alta età media dei sindacalisti influisce negativamente sull'immagine di queste organizzazioni come estranee al mondo dei giovani. È necessario quindi rinfrescarla, ma ciò richiede dei cambiamenti nella strategia della comunicazione, sia dal punto di vista formale (i canali attraverso i quali si può arrivare al gruppo target, un linguaggio comprensibile), sia da quello contenutistico (individuare i problemi di vitale interesse per i giovani).

Tabella 14. Livello di sindacalizzazione in Europa (%)

Stato	2000	2010
Francia	8,0	7,9
Polonia	17,2	14,1
Lituania	17,3 (2001)	10,0
Spagna	16,7	15,6
Estonia	14,9	8,1
Portogallo	21,6	19,3
Ungheria	19,7 (2001)	12,0 (2009)
Lettonia	20,5 (2003)	14,8 (2008)
Bulgaria	27,7	19,8 (2009)
Repubblica Ceca	27,2	17,3 (2009)
Germania	24,6	18,6
Olanda	22,6	19,3
Grecia	26,5	24,0 (2008)
Regno Unito	30,1	27,1
Slovacchia	32,3	16,9
Austria	36,6	28,4
Italia	34,8	35,5
Irlanda	37,2	36,6
Romania	45,8 (1998)	32,8 (2008)
Slovenia	41,6	26,3
Lussemburgo	43,7 (1998)	37,3 (2008)
Belgio	49,5	50,6
Malta	60,2	50,5
Cipro	65,5	49,0 (2011)
Danimarca	74,2	68,5
Finlandia	75,0	70,0
Svezia	80,1	68,9

Fonte: ICTWSS (2014)

I sindacati non ignorano questi segnali inquietanti e intraprendono iniziative orientate alle nuove categorie di lavoratori che finora si trovavano ai margini dell'interesse del movimento sindacale, tra cui i giovani. Ad uno sguardo trasversale all'UE si possono identificare esempi di buone pratiche che consistono nella preparazione da parte dei sindacati di un'offerta dedicata ai giovani,

particolarmente comuni nei Paesi caratterizzati dal corporativismo nei rapporti di lavoro, soprattutto in Scandinavia. In quest'area, tra l'altro, già una quindicina di anni fa i sindacati hanno dovuto affrontare il problema della fuoruscita dei giovani dall'orbita sindacale. In Svezia l'impulso venne dato dalla costituzione verso la fine degli anni '90 di un fondo di assicurazione volontaria contro la disoccupazione indipendente dai sindacati (*Alfa-kassan*), che portava via membri ai fondi sindacali, in particolare appartenenti alla categoria dei giovani lavoratori dalla condizione occupazionale instabile. Gli esempi degni di essere citati hanno un denominatore comune individuabile nell'istituzione di contatti diretti con i potenziali iscritti tramite la presenza nelle scuole e nelle università. In Danimarca il Sindacato dei Metalmeccanici (*Dansk Metal*) e quello dei Lavoratori del Commercio e dell'Amministrazione (*Handel og Kontorfunktionærernes Forbund*) gestiscono programmi speciali di reclutamento di nuovi iscritti tra gli apprendisti e gli stagisti nelle scuole tecniche. Similmente in Finlandia, la Confederazione dei Sindacati dei Ricercatori (*Akateemisten Toimihenkilöiden Keskusjärjestö*) visita regolarmente le scuole professionali e le università. In Norvegia sono numerosi i sindacati che accettano tra gli iscritti gli studenti delle scuole medie e quelli universitari e addirittura mantengono le figure degli „organizzatori studenteschi”. Inoltre la Confederazione dei Sindacati Norvegesi (*Landsorganisasjonen i Norge*) organizza ogni anno una Pattuglia Estiva, un evento dedicato ai giovani lavoratori che comprende visite nelle aziende e fornisce ai giovani che svolgono un lavoro estivo informazioni sulle tematiche interessanti per i lavoratori e sul ruolo dei sindacati. L'iniziativa ha anche lo scopo di controllare le condizioni di lavoro e di intervenire nel caso di inadempienze. In tutti questi Paesi i sindacati dimostrano che gli sforzi per contrastare la tendenza globale alla desindacalizzazione sono possibili⁵⁹.

Non si può dimenticare il fatto che ai giovani bisogna arrivare attraverso quei canali comunicativi che essi utilizzano quotidianamente. Iniziative interessanti che partono da questa premessa si possono trovare per esempio in Irlanda, dove il Congresso dei Sindacati Irlandese (ICTU) ha firmato nel 2007 il „Plan Outreach”, di cui fa parte una serie di servizi internet e telefonici disponibili con un pagamento a forfait, ritenuti particolarmente attraenti per i giovani lavoratori con i titoli di studio. Con lo stesso obiettivo i sindacati olandesi hanno avviato dei servizi disponibili esclusivamente su Internet. Nel 2006 il sindacato autonomo dei professionisti e dei manager *De Unie* ha cominciato ad offrire una categoria di iscrizione particolare con un piccolo

⁵⁹ R. Pedersini, *Trade union strategies to recruit new groups of workers*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino 2010, disponibile sul sito: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/tn0901028s.htm>

contributo annuale pari a 10 EUR per servizi internet scelti. Questo contributo ridotto non consente di usufruire di tutti i servizi tradizionali, come consulenze legali gratuite relative ai contenziosi individuali sui rapporti di lavoro, né alla partecipazione al fondo per gli scioperi, però permette ad ottenere consulenze relative al diritto di lavoro, alla formazione o allo sviluppo della carriera. Si tratta quindi di una specie di tentacolo interattivo, attraverso il quale i giovani difficilmente raggiungibili dai sindacati con i metodi tradizionali di reclutamento, possono essere comunque coinvolti. Anche se il reclutamento non dovesse riuscire al primo approccio, le possibilità di successo in futuro sono comunque maggiori, visto che quei giovani hanno comunque un'esperienza positiva del contatto con i sindacati⁶⁰.

I sindacati tendono la mano ai giovani tramite strutture organizzative speciali, di cui essi costituiscono il target. Gli esempi di azioni de genere in Europa hanno una lunga storia. Già negli anni '80 la Confederazione Generale dei Lavoratori Portoghesi (*Confederação General dos Trabalhadores Portugueses*) ha istituito una struttura speciale (*Interjovem*) orientata ai gruppi di minoranza al di fuori della clientela tradizionale dei sindacati, p. es. giovani. Iniziative simili sono state intraprese nell'Europa Centro-Orientale, p.es. la Confederazione dei Sindacati Autonomi in Bulgaria (*Конфедерацията на независимите синдикати в България*) nel 1999 ha fondato il „Foro dei Giovani per il XXI secolo”. In Slovenia l'Unione dei Liberi Sindacati della Slovenia (*Zveza svobodnih sindikatov Slovenije*) tramite le proprie organizzazioni sindacali ha istituito dei comitati giovanili (*Odbori ZA MLADE*) presso le imprese sindacalizzate per aumentare l'impegno dei giovani nell'attività sindacale⁶¹.

Anche i sindacati polacchi intraprendono delle azioni di analogo carattere. Per quanto riguarda le centrali sindacali nazionali, tutte e tre (NSZZ „Solidarność”, OPZZ e Forum ZZ) hanno istituito funzioni e/o cellule organizzative per le problematiche giovanili. Indubbiamente però tra le questioni più urgenti c'è l'elaborazione di una strategia d'azione non soltanto verso i giovani, ma anche insieme a loro, per dare loro un senso di soggettività indispensabile non soltanto per iscriversi nelle organizzazioni sindacali, ma anche per prendere parte attiva al loro interno.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

RIEPILOGO

L'obiettivo del presente rapporto è quello di presentare i condizionamenti della preparazione delle misure attuative del Quadro di azioni sull'occupazione giovanile europeo. Il rapporto è composto da sei capitoli accompagnati dall'introduzione, il riepilogo, le conclusioni e le raccomandazioni.

Nel capitolo I è stata presentata una diagnosi sintetica della situazione attuale dei giovani sul mercato del lavoro europeo, elaborata soprattutto sulla base dei dati dell'Eurostat. Se ne ricava che la situazione occupazionale dei giovani nell'Unione Europea è inquietante per l'alto livello di disoccupazione sia tra le persone fino ai 24 anni di età, sia tra quelle fino ai 30 anni, se si prende in considerazione una definizione estesa della categoria giovani. Inoltre sono i giovani (sia in senso stretto che in senso lato) che più spesso sono esposti alla precarizzazione, cioè lavorano con contratti part time a tempo determinato. Infine i giovani fanno parte della categoria numerosa dei NEETs (*Not in Employment, Education and Training*), vale a dire le persone che si trovano fuori del sistema occupazionale, quello dell'istruzione e della formazione. La mancanza di prospettive sul mercato del lavoro e della possibilità di trovare una posizione stabile porta a rimandare decisioni con le quali ci si assume importanti ruoli sociali quali: andare a vivere da soli, formare una famiglia, fare figli e contribuire al sistema previdenziale pubblico.

Nel II capitolo è stato presentato il Quadro di azioni sull'occupazione giovanile. I partner sociali europei sono andati incontro alle iniziative politiche degli organi dell'UE volte a contrastare la crisi economica. È stato descritto il contesto dell'adozione del programma, in particolare il ruolo dei fattori economici e culturali che influiscono sulla situazione dei giovani sul mercato del lavoro, accentuando la correlazione tra lo scostamento delle competenze della mano d'opera (*skills mismatch*), in particolare dei giovani, e il livello della disoccupazione nelle fasce più giovani dell'età produttiva. Nel seguito dell'articolo sono stati esaminati la genesi, la struttura ed il contenuto del Programma.

Nel capitolo III è stata compiuta una rassegna delle misure a favore dell'inclusione e dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro dell'UE sulla base dell'esame dei documenti e dei dati provenienti dalle fonti secondarie. Sono state presentate le principali iniziative dell'UE orientate alla fascia più giovane dell'età produttiva, come la *Garanzia per i Giovani*, le fonti di finanziamento delle misure a favore dei giovani nell'ambito del Fondo Sociale Europeo, l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, il sostegno alla mobilità sul mercato del lavoro

europeo tramite EURES, le misure riguardanti stage e apprendistati di alta qualità, i gruppi di lavoro per l'occupazione giovanile ed il programma „Erasmus Plus”.

Il capitolo IV contiene la presentazione delle migliori pratiche di inclusione e di integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Paesi dell'Unione Europea in scala macro, cioè mediante le politiche pubbliche. Sono stati descritti dieci esempi di misure di politica pubblica realizzate in cinque Paesi (Austria, Finlandia, Lettonia, Polonia, Italia). Si tratta di misure diverse tra loro, soprattutto programmi operativi pubblici e iniziative legislative. Nel caso di due Paesi (Austria e Finlandia) sono state presentate delle varianti nazionali della Garanzia per i Giovani, adottate in entrambe i casi prima del 2013. Le altre migliori pratiche presentate nel capitolo sono: la *Jugendcoaching* (Austria), la carta *Sanssi* (Finlandia), il Centro dell'Occupazione Giovanile (Lituania), il progetto *Pasitikėk savimi* (Lettonia), la modifica della legge sulla promozione dell'occupazione e sulle istituzioni del mercato del lavoro (Polonia), il programma „Primo business – Sostegno per partire” (Polonia), la legge Monti-Fornero (Italia) ed il decreto „Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché le misure in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti” (Italia).

Nel capitolo V secondo una prospettiva micro sono state analizzate le migliori pratiche di inclusione e di integrazione dei giovani sul mercato del lavoro in alcuni Paesi dell'Unione Europea a livello di datori di lavoro. Sono stati presentati sei casi di iniziative realizzate sia da singoli datori di lavoro (istituzioni) o da reti di datori di lavoro: il sostegno sociale (finanziamenti degli alloggi) per i giovani in corso di apprendistato presso le imprese che fanno parte dell'Associazione dell'Industria Metalmeccanica (Austria), le misure adottate dalla città di Vienna come datore di lavoro che garantisce ai giovani i posti per la formazione professionale nelle strutture dell'amministrazione e nelle società pubbliche di servizi (Austria), il programma adottato dalla rete di commercio al dettaglio *Kesko* che offre ai giovani un lavoro nell'ambito della realizzazione delle premesse della Garanzia per i Giovani (Finlandia), la collaborazione della *Kompania Węglowa S.A.* con gli istituti professionali, volta ad assicurare all'azienda un flusso di giovani lavoratori muniti della specializzazioni richieste (Polonia), il progetto „Ponte” realizzato da una struttura di assistenza pubblica e dai datori di lavoro del settore delle PMI, volto al recupero sociale dei giovani ed alla formazione professionale base (Polonia) ed il programma di reclutamento dei giovani per la formazione professionale nel gruppo Finmeccanica, un'iniziativa avanzata in Italia tra le misure che adottano la Garanzia per i Giovani (avviata il 1 maggio c.a.).

Nel capitolo VI ci si è chiesti fino a che punto l'inclusione dei giovani sul mercato del lavoro apra la strada alla loro iscrizione ai sindacati. Il capitolo sottolinea un problema fondamentale nel contesto del futuro dei sindacati, e cioè che un ingresso efficace e una posizione stabile sul mercato del lavoro dei giovani rappresentano la condizione necessaria per attirarli verso i sindacati.

CONCLUSIONI

L'esame del materiale raccolto per il rapporto permette di concludere che la situazione dei giovani sul mercato del lavoro è difficile, ma allo stesso tempo dimostra che la prospettiva più adeguata è quella *dei mercati del lavoro* (sottolineatura J.Cz.) dei singoli Stati membri e non il mercato comune europeo, ancora lontano da manifestare una coerenza interna. Le politiche del mercato del lavoro, la politica sull'istruzione e il contesto istituzionale dell'occupazione a livello dei Paesi europei mostrano enormi differenze, sicuramente in seguito alle sproporzioni tra lo sviluppo delle singole economie, le diverse esperienze storiche, i differenti modelli di rapporti industriali e infine, più in generale, la diversità dei modelli di capitalismo che si sono imposti nei singoli Paesi dell'UE (lo dimostrano chiaramente i Paesi analizzati nel rapporto in modo dettagliato dal punto di vista delle politiche pubbliche e delle pratiche a livello micro). È vero che tali differenze vanno attenuandosi a seguito delle megatendenze, quali l'integrazione europea (in particolare i processi di migrazione) e la globalizzazione, ma comunque restano percepibili. Non c'è dubbio che il problema dell'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro costituisca una sfida comune a tutti gli Stati membri dell'UE, ma nel senso del carattere universale delle esperienze negative e non in quello dell'identità dei condizionamenti e delle modalità con cui vengono affrontati. È plausibile che si trovano in una situazione relativamente migliore quei Paesi, i cui sistemi educativi sono legati al mercato del lavoro tramite misure di formazione duale. L'Austria e la Finlandia sono paesi, nei quali il problema del passaggio dei giovani dalla scuola al lavoro viene tenuto, sembra, in gran misura sotto controllo, proprio grazie alla formazione duale. Al polo opposto si piazza l'Italia colpita da una segmentazione estremamente avanzata del mercato del lavoro in base all'età e reduce degli effetti del crollo della formazione professionale. I due Paesi dell'Europa Centro-Orientale presi in esame nel rapporto non si trovano nella situazione drammatica dell'Italia, almeno per quanto riguarda l'estensione del problema, ma dal punto di vista strutturale il suo carattere è simile in Lituania ed in Polonia. Una sfida comune per tutti gli Stati membri è costituita indubbiamente dallo scostamento delle competenze (*skills mismatch*), anche se esso si manifesta con varia intensità. Non è possibile un approccio razionale alla disoccupazione (tra l'altro, non soltanto quella giovanile) e la questione dell'occupazione strettamente collegata a quest'ultima, se non si riesce a definire delle soluzioni per avvicinare il lato della domanda a quello dell'offerta del mercato del lavoro. Altrimenti avremo a che fare con un'allocazione inefficiente delle risorse, sia a livello globale (del mercato del lavoro come tale), sia a quello micro (del datore di lavoro) ed individuale (di chi ha un titolo di studio, ma non sussiste una domanda sufficiente per le sue conoscenze e competenze).

Le esperienze positive riguardanti la realizzazione della Garanzia per i Giovani in Finlandia (già da una quindicina di anni) e in Austria (a partire da qualche anno) dimostrano che questo tipo di programmazione delle politiche pubbliche porta ai risultati positivi. Per questo motivo l'adozione della Garanzia per i Giovani europea e del Quadro di azioni a favore dell'occupazione giovanile sono eventi di un grande valore e che aprono interessantissime prospettive. A livello degli Stati membri l'implementazione della Garanzia per i Giovani europea è stata già intrapresa in alcuni Paesi e la Francia e l'Italia hanno adottato dei programmi nazionali corrispondenti. Anche altre misure a favore dell'inclusione dei giovani sul mercato del lavoro realizzate a livello dell'UE che sono stati descritti nel presente rapporto, stanno già portando risultati positivi ed inoltre sono dotate di un potenziale positivo ancora non utilizzato.

RACCOMANDAZIONI

1. Attuazione delle disposizioni della Garanzia per i Giovani

Alla luce della congiuntura negativa nel mercato del lavoro e delle difficoltà di ingresso da parte dei giovani in risultato alla sua avanzata segmentazione, si raccomanda soprattutto di procedere all'adozione delle disposizioni della Garanzia per i Giovani. Le esperienze positive di questo strumento di politica pubblica nei vari Paesi che l'hanno adottato molto prima della sua adozione a livello dell'UE (Austria, Svezia, Finlandia), costituiscono una chiara premessa a favore dell'implementazione delle misure a sostegno delle fasce più giovani in età produttiva. In Finlandia l'efficacia delle azioni realizzate nel quadro della Garanzia è molto elevata: nel 2011 l'83,5% dei giovani disoccupati ha ricevuto un'offerta di lavoro entro tre mesi dalla registrazione. Occorre però ribadire chiaramente che per garantire in modo efficace la realizzazione dell'obiettivo principale della Garanzia, vale a dire assicurare a tutti i giovani di età inferiore a 25 anni entro quattro mesi dal momento in cui terminano formalmente l'istruzione oppure perdono il lavoro un'offerta di lavoro, ulteriore istruzione, formazione professionale o apprendistato, è necessario rendere più efficiente il funzionamento degli organi della pubblica amministrazione competenti in materia (in particolare di uffici del lavoro, agenzie del lavoro, centri per l'impiego ecc.) in quei Paesi, nei quali la Garanzia non è stata ancora avviata. Per rendere operativa la Garanzia a livello nazionale è necessario anche definire con precisione i criteri sulla base dei quali un'offerta verrà giudicata „buona”. Dalla prospettiva polacca bisogna anche sottolineare la necessità di migliorare l'efficienza degli uffici del lavoro (di collocamento) provinciali. L'adozione di qualsiasi tipo di misure istituzionali deve essere accompagnato da azioni volte a garantire il personale adeguato agli uffici di lavoro provinciali. Il numero, la preparazione e l'impegno da parte del personale di tali uffici è in grande misura cruciale per la maggior efficacia del collocamento pubblico. Per avere una visione chiara dell'offerta di lavoro in Polonia è necessario risolvere il problema generale dell'accesso all'assicurazione sanitaria. Dal momento che questa prestazione è legata alla condizione di disoccupazione, presso gli uffici del lavoro provinciali sono registrate persone che non sono interessate a trovare un lavoro in regola, ma soltanto ad avere accesso al sistema sanitario pubblico. Un altro problema di carattere sistematico è la mancanza di controllo sufficiente sulla spesa delle risorse del Fondo del Lavoro da parte dei partner sociali. Una soluzione sistematica dei problemi che devono essere affrontati dai servizi occupazionali pubblici sembra indispensabile per procedere ad un'efficace implementazione della Garanzia per i Giovani.

2. Sviluppo dei programmi di formazione duale e educazione permanente

La rassegna dei dati statistici disponibili e di altre fonti esistenti utilizzate ai fini del presente rapporto conferma l'opinione comune secondo cui la formazione duale ha degli effetti positivi nel processo di ingresso dei giovani sul mercato del lavoro, che si traducono soprattutto in un livello di disoccupazione decisamente inferiore, un tasso di occupazione e una percentuale di cittadini NEETs pure inferiori. Considerando che la costruzione di un sistema di formazione duale efficiente è un'impresa difficile e di lungo termine, bisogna ricordare che alla portata degli Stati membri che sono privi delle misure di formazione duale nei loro sistemi scolastici (o in possesso di esse in misura limitata) resta sempre l'adozione di misure di educazione permanente, non soltanto conformemente alle priorità strategiche dell'UE, ma anche capaci di incrementare il potenziale occupazionale („l'occupazionalità") delle persone dell'età produttiva dai 30 anni d'età in poi, favorendo di conseguenza la solidarietà intergenerazionale. Nell'ambito della seconda raccomandazione occorre inoltre far presente che i sindacati insieme alle organizzazioni dei datori di lavoro possono operare per migliorare l'immagine delle scuole professionali. Promuovendo le migliori pratiche e le esperienze nate nell'ambito del sistema di formazione professionale esistente, si può cambiare il modo in cui gli istituti professionali sono attualmente percepiti. Anche la promozione della consulenza professionale in senso lato in tutte le fasi del processo d'istruzione (in particolare della fase delle scuole medie inferiori) dovrebbe essere oggetto di riflessione e di collaborazione dei partner sociali. Tutti i tipi di azioni sociali che mostrano ai ragazzi, agli studenti ed ai giovani la realtà delle diverse professioni, permetteranno loro di prendere delle decisioni più consapevoli relativamente alla propria formazione.

3. Incremento di impegno dei partner sociali nell'istruzione, in particolare nell'educazione permanente

Nella responsabilità dei partner sociali rientra la collaborazione alla formazione della politica scolastica, soprattutto quella orientata alle categorie di giovani che sono a maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Ci si arriva attraverso una più stretta collaborazione tra le autorità pubbliche e le imprese a livello di elaborazione e di realizzazione di programmi didattici e di possibilità di saldare studio e apprendistato. Per le organizzazioni dei datori di lavoro tale collaborazione è importante in prospettiva della ricostruzione e dello sviluppo del capitale umano nell'economia, mentre per i sindacati, da una parte, rientra nella loro missione di rappresentare e formulare gli interessi della classe dei lavoratori, e dall'altra (cogliendo il problema in modo più strumentale e pragmatico) si tratta di investire nello sviluppo della propria base sociale,

assicurando l'accesso al mercato del lavoro (e di conseguenza lo status di un lavoratore) ai rappresentanti della giovane generazione, costruire in modo più efficace le relazioni con i giovani che si trovano ai margini del mercato del lavoro (occupati mediante contratti atipici o precari) e infine di aumentare le proprie possibilità per una ricostruzione generazionale, ed in prospettiva più lontana, per uno sviluppo organizzativo dei sindacati. Sia per lo Stato che per i partner sociali l'obiettivo principale è quello di contrastare l'esclusione e di rafforzare la coesione sociale, bilanciare i sistemi di previdenza sociale per creare delle opportunità reali per attuare i principi del modello sociale europeo (EMS). In questo ambito è importante prevedere i bisogni educativi risultanti dalla domanda del mercato del lavoro e adattare in modo fluente l'offerta delle università dei corsi di laurea e post laurea. Un livello separato è costituito dalle azioni di contrasto agli stereotipi culturali relativi ai percorsi formativi percepiti come „maschili” e „femminili”. Bisogna sottolineare la necessità di maggior impegno dei sindacati nel negoziare le misure di educazione permanente a livello settoriale. Considerando quanto debole (o in pratica non esistente) sia il dialogo sociale settoriale in Polonia, sembra che la problematica dell'educazione permanente dei lavoratori discussa dal punto nella sua dimensione settoriale possa costituire uno stimolo per il risveglio del dialogo sociale a questo livello.

4. Azioni dei partner sociali (sindacati) contro le barriere che rafforzano la segmentazione del mercato del lavoro

Le parti sociali (i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro) dovrebbero concentrarsi sulle azioni volte ad abbattere le barriere che impediscono ai giovani di arrivare al nucleo (il segmento centrale) del mercato del lavoro. Per i sindacati si tratta di un impegno difficile, che li espone al rischio di tensioni interne dovute alla necessità di violare gli interessi delle persone che si trovano già nel nucleo, spesso sindacalisti che rappresentano fasce più anziane dell'età produttiva. Tali azioni dovrebbero mirare da una parte a cambiare la politica pubblica, e dall'altra, a livello delle imprese, ad aprire i confini interni dei mercati del lavoro. Occorre anche provvedere alla costruzione dei fondamenti della solidarietà intergenerazionale all'interno delle singole aziende, p.es. negoziando dei programmi di mentoring efficienti per uno scambio di competenze e esperienze tra gli anziani e i giovani.

5. Sviluppo da parte dei sindacati di un'offerta di servizi dedicati alla clientela non tradizionale dei sindacati (p.es. giovani con i contratti atipici)

I sindacati, considerando la situazione e le tendenze globali del mercato del lavoro, in particolare l'occupazione con i contratti atipici e la precarizzazione crescente, dovrebbero aprirsi a queste

categorie di lavoratori. Le modalità di potenziali azioni tramite le quali tale apertura è realizzabile comprendono lo sviluppo di un'offerta di servizi dedicata agli appartenenti a questa categoria, la partecipazione all'educazione permanente ed il reorientamento all'attività a favore delle comunità locali.

6. Ringiovanire l'immagine dei sindacati

È cruciale risvegliare nei sindacati la consapevolezza della necessità di ringiovanire la loro immagine nella percezione generale. Lo si può fare promuovendo al proprio interno i giovani sindacalisti e costruendo percorsi efficaci di successione generazionale nelle funzioni chiave delle strutture sindacali. È importante anche collaborare con le onlus e costruire in modo ragionato la propria immagine nei social media, promuovendo anche delle campagne sociali.

7. Sviluppare tecniche di reclutamento nei sindacati dedicate ai giovani che entrano nel mercato del lavoro

Per realizzare in modo efficace le due raccomandazioni precedenti è necessario costruire una strategia sindacale per arrivare ai giovani che si avviano al primo lavoro e a quelli che cominciano a lavorare in modo occasionale. Le patologie del mercato di lavoro polacco (p.es. un alto tasso di occupazione a termine ed un altro tasso di false partite IVA, unito alla limitazione del diritto effettivo di associarsi nelle organizzazioni sindacali per le persone che non sono lavoratori ai sensi delle norme del codice del lavoro), per le quali il primo lavoro di solito ha un carattere atipico, rendono questa raccomandazione molto difficile da realizzare. Bisogna quindi valutare la possibilità di arrivare con le azioni di reclutamento agli studenti degli ultimi anni delle scuole medie di II grado.

8. Costruzione da parte dei sindacati di strutture dedicate ai giovani

I sindacati dovrebbero istituire strutture organizzative dedicate ai giovani. L'esistenza di strutture di questo tipo è indispensabile per spingere i giovani ad iscriversi ai sindacati, attivarli e portare ad un interscambio generazionale. Per tali strutture è più indicata una formula aperta (piattaforma) che dia ai giovani l'opportunità di operare, piuttosto di quella chiusa (cellula organizzativa). Tale struttura dovrebbe essere elastica ed avere un ruolo educativo, facendo comprendere ai giovani che cosa sono le organizzazioni dei lavoratori e quali vantaggi possono dare. Inoltre la struttura in questione si occuperebbe della precarizzazione, contattando i giovani che non lavorano (ancora a scuola) per prepararli al reclutamento nei sindacati nel momento del

loro ingresso sul mercato del lavoro. Rimane da valutare la preparazione di un'offerta di servizi su misura (p.es. disponibile solo in rete) dedicata ai giovani.

9. Costruzione dell'infrastruttura sociale diretta ai giovani genitori

I giovani genitori hanno bisogno, tra l'altro, di una rete di asili nido e scuole materne disponibili e di altre forme di assistenza istituzionale ai bambini. Di tale infrastruttura fanno parte anche le soluzioni per garantire la flessibilità dell'orario di lavoro e dare la possibilità di unire il lavoro tradizionale al telelavoro, nel caso di persone che hanno doveri legati alla famiglia. Si tratta in tanti casi di soluzioni costose (p.es. un telelavoro parziale per il datore di lavoro si traduce nella necessità di organizzare e finanziare due posti di lavoro per un solo lavoratore) che richiedono un sostegno pubblico. Bisogna sottolineare che i sindacati dovrebbero più spesso affrontare la problematica della conciliazione della vita personale con quella professionale nelle loro trattative con i datori di lavoro (p.es. quando devono dare il loro parere sui regolamenti interni del lavoro).

10. Rendere più civile il fenomeno del lavoro gratuito

I sindacati dovrebbero impegnarsi intensamente nel processo volto a rendere più civili tutti gli apprendistati, stage ecc. sul mercato del lavoro aperto. La definizione di un quadro di raccomandazioni comune per gli stage organizzati dalle imprese dovrebbe essere oggetto di dialogo con le organizzazioni dei datori di lavoro e con le singole imprese. Grazie a ciò i sindacati potranno anche arrivare a potenziali nuovi iscritti.

11. Costruire una collaborazione transfrontaliera tra i sindacati dei Paesi di emigrazione e di accoglienza

I processi migratori all'interno dell'UE sono chiaramente legati alla situazione nei mercati del lavoro (lo hanno dimostrato le migrazioni massicce dalla Polonia dopo il 2004 e attualmente lo stanno dimostrando i processi migratori dalla Spagna). Sono necessari quindi una sempre più stretta collaborazione tra le organizzazioni ed il ritorno ad un dibattito sindacale sul riconoscimento reciproco dell'appartenenza transfrontaliera ai sindacati. Bisogna anche ricordare che è necessario trovare soluzioni dedicate al fenomeno della mobilità transfrontaliera dei lavoratori all'interno delle multinazionali.