Giovani, quando l'Europa è una Garanzia

L'Europa da tempo si interroga, cercando soluzioni al problema della disoccupazione e dell'inoccupazione giovanile. La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia Giovani, costituisce l'esito di un percorso iniziato nel 2005, quando, nell'ambito degli *Orientamenti a favore dell'occupazione* si è riconosciuto che nell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro un presupposto imprescindibile per il raggiungimento della piena occupazione. Da allora in avanti il tema "giovani" è sempre rimasto nelle agende europee.

Uno dei principali meriti della Raccomandazione, che resta però pur sempre un atto non vincolante per gli Stati Membri, è quello di aver messo al centro del dibattito europeo la necessità di investire sul capitale umano dei giovani guidando le loro transizioni occupazionali. L'obiettivo fissato è chiaro e viene individuato con nettezza: garantire ai giovani europei un'opportunità di lavoro o formazione entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. **La strategia europea, non si contraddistingue per l'innovatività delle misure in essa contenute, quanto piuttosto per il metodo:** lo sforzo che gli Stati Membri sono chiamati a compiere è quello di razionalizzare le misure esistenti riconducendole ad un sistema accessibile ai giovani e misurato su di essi, coordinando le diverse azioni in funzione di un risultato e di un tempo dato. E' proprio la visione di sistema che guida l'impianto della garanzia giovani, l'aspetto che maggiormente la connota. Non a caso il primo pilastro della raccomandazione è nominato "elaborare strategie basate sulla partenership" ed è mosso dal preciso intento di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti pubblici, privati, istituzionali e non, per incrementare le opportunità di occupazione e occupabilità per i giovani.

L'idea della Garanzia Giovani nasce in Finlandia, il primo Paese europeo a dotarsi, precorrendo i tempi di un sistema di Garanzia. Il governo finlandese nel 2012 ha stanziato 60 milioni di euro per la realizzazione di un pioneristico piano per l'occupazione giovanile che ha preso formalmente avvio il primo gennaio 2013. Il piano finlandese si compone di diverse misure volte a garantire ai giovani finalndesi un'opportunità formativa e lavorativa entro quattro mesi dalla loro registrazione ai servizi per l'impiego, che giocano in questa partita il ruolo di play maker. Al fine di garantire l'efficacia dell'azione dei servizi per l'impiego rispetto all'obiettivo si è investito sulla formazione di operatori da dedicare esclusivamente a questo target, mettendo in piedi un'azione formativa strutturata al fine di utilizzare i social network e più in generale la rete per catturare i

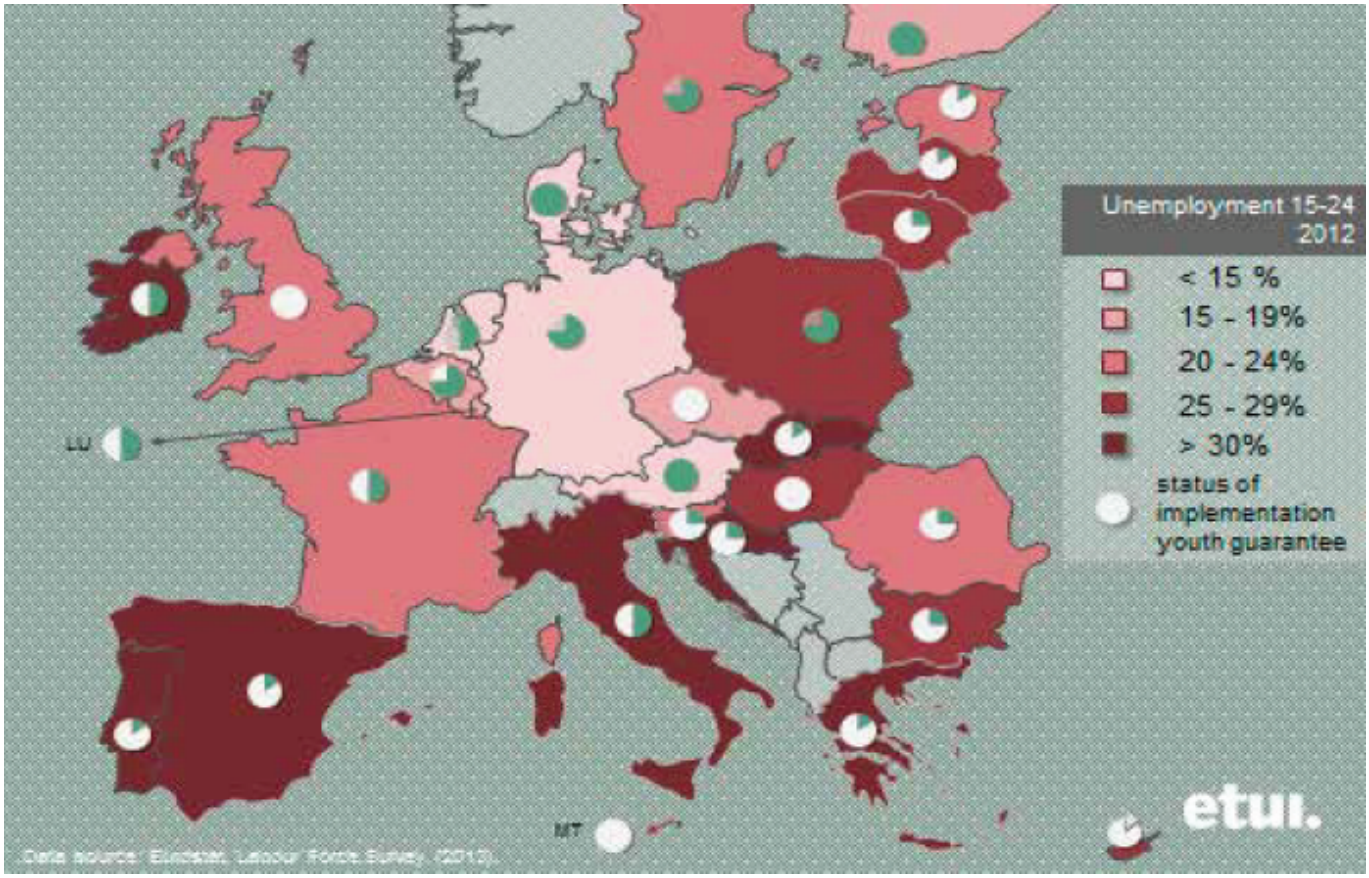
ragazzi più a rischio di “esclusione” in chiave preventiva per supportarli nel processo di attivazione o riattivazione. Un altro aspetto interessante della *Youth Guarantee* finlandese riguarda i cosiddetti Laboratori Giovanili, che vengono definiti come “ambienti di apprendimento e di crescita caratterizzati da condivisione, lavoro e attività”. Tali laboratori servono per sviluppare le competenze sociali e di apprendimento e dell’apprendere facendo pratica e coinvolgono circa 13000 ragazzi ogni anno, l’80% di questi, non ha un’istruzione superiore a quella dell’obbligo e, di conseguenza, i laboratori costituiscono uno strumento chiave per prevenire o risolvere situazioni di drop out.

Prendendo le mosse dal modello finlandese, l’Europa, consapevole della diversità dei sistemi presenti nei diversi stati membri non ha individuato misure specifiche ma piuttosto una serie di obiettivi riconducibili a diverse linee di azione.

1. Elaborare strategie baste sulla *partnership*	• Identificare l’autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di “Garanzia per i Giovani” e di coordinare la *partnership* a tutti i livelli in tutti i settori. • Garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi disponibili. • Rafforzare le *partnership* tra le parti sociali e soggetti attivi sul mercato del lavoro al fine di incrementare le opportunità di occupazione, formazione e apprendimento e garantirne il coinvolgimento su tutti i livelli. • Sviluppare *partnership* tra servizi per l’impiego pubblici e privati, istituzioni formative e servizi di orientamento. • Garantire che i giovani siano consultati e partecipino alla progettazione o all’ulteriore sviluppo del sistema.
2. Interventotempestivo e attivazione	• Elaborare specifiche strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali • Creare punti focali comuni o istituire un coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte • Operare perché i servizi occupazionali siano in grado di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale

3. Misure di sostegno per l’integrazione nel mercato del lavoro	Migliorare le competenze: • Offrire ai giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e in possesso di scarse qualifiche la possibilità di riprendere il percorso scolastico o formativo. • Garantire che le misure adottate migliorino le capacità e le competenze e siano allineate in termini di domanda di lavoro. • Garantire la certificabilità e la comparabilità delle competenze ovunque apprese. • Incoraggiare l’imprenditorialità e il lavoro autonomo. Misure connesse al mercato del lavoro • Se del caso ridurre i costi non salariali del lavoro al fine di migliorare le prospettive di assunzione. • Utilizzare incentivi salariali. • Promuover la mobilità del lavoro. • Rendere disponibili più servizi di sostegno all’avviamento. • Migliorare i meccanismi di riattivazione.
4. Finanziamento **Valutazione** **Attuazione**	• Avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento. • Monitorare a valutare tutte le misure sottoposte garantendo un uso efficiente delle risorse. • Promuovere le attività di apprendimento reciproco a livello nazionale regionale e locale tra tutti i soggetti coinvolti. • Attuare il più rapidamente possibile i sistemi di *Garanzia* integrandoli nei futuri programmi cofinanziati dall’Unione

Secondo la deadline fissata dall’Europa, i Paesi Europei con un tasso di disoccupazione superiore al 25% avrebbero dovuto presentare entro dicembre 2013 un piano nazionale di attuazione.


Unemployment 15-24
2012
< 15 %
15 - 19%
20 - 24%
25 - 29%
> 30%
status of
implementation
youth guarantee
LU
MT
etui.

Stato Membro	Attuazione del piano garanzia giovani	Regioni eleggibili a ottenere fondi extra (Iniziativa Occupazione Giovanile)	Allocazione risorse (in milioni di euro) Iniziativa Occupazione Giovanile
Austria	In preparazione	No	×
Belgio	Presentato	Sì	39.64
Bulgaria	Presentato	Sì	51.56
Croazia	Presentato	Sì	61.82
Cipro	Presentato	Sì	10.81
Repubblica Ceca	Presentato	Sì	12.71
Danimarca	In preparazione	No	×
Estonia	In preparazione	No	×
Finlandia	In preparazione	No	×
Francia	Presentato	Sì	289.76
Germania	In preparazione	No	×
Grecia	Presentato	Sì	160.24
Ungheria	Presentato	Sì	46.49
Irlanda	Presentato	Sì	63.66
Italia	Presentato	Sì	530.18
Lettonia	Presentato	Sì	27.1
Lituania	Presentato	Sì	29.69
Lussemburgo	In preparazione	No	×
Malta	In preparazione	No	×
Polonia	Presentato	Sì	235.83
Portogallo	Presentato	Sì	150.2
Romania	Presentato	Sì	99.02
Slovacchia	In preparazione	Sì	67.43
Slovenia	In preparazione	Sì	8.61
Spagna	Presentato	Sì	881.44
Svezia	Presentato	Sì	41.26
Olanda	In preparazione	No	×
Inghilterra	In preparazione	Sì	192.54

Gli stati contrassegnati in colore hanno pubblicato il loro piano correttamente

La Spagna ha presentato il proprio piano di attuazione nel 2013. Questo si caratterizza per essere particolarmente articolato: esso prevede 15 misure di emergenza che dovrebbero collegarsi a 85 interventi sviluppati su 4 filoni principali: mediazione, occupabilità, assunzione, autoimprenditorialità. In questo quadro si inserisce poi un'ulteriore pacchetto di misure che vengono definite di "emergenza" che prevedono tra le altre cose la diminuzione del cuneo fiscale e la messa appunto di una gamma di incentivi per l'assunzione di giovani. A queste previsioni si affianca altresì un insieme di norme volte a semplificare il lavoro tramite agenzia e l'utilizzo dei contratti atipici. Il Piano del Governo costituisce l'esito di un lungo processo di concertazione con le parti sociali che sebbene non sfociato in un "accordo formale" ha legittimato una serie di misure di spiccata liberalizzazione del mercato del lavoro spagnolo volta a incrementare la quantità di posti di lavoro con forse troppo poca attenzione all'aspetto "qualitativo" che pure connota il principi contenuti nella Raccomandazione comunitaria.

Il Portogallo ha presentato il proprio piano nazionale di attuazione il 31 dicembre scorso. Uno degli aspetti che contraddistinguono il piano portoghese, oltre alla rapidità con la quale è stato avviato, consiste nell'estensione della Garanzia ai giovani fino a 30 anni che non studiano e non lavorano. Il piano è stato prioritariamente concepito per evitare che i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni diventino NEET mediante la previsione di un'offerta di lavoro, di un tirocinio, o di corsi professionali per il proseguimento degli studi entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione o dall'interruzione del percorso scolastico. Dalla fine di gennaio è attivo il portale www.garantiajovem.pt, strumento creato per realizzare concretamente il programma. Il sito contiene tutte le informazioni riguardanti l'iniziativa e le modalità con le quali i destinatari della stessa possono aderirvi.

La Germania, che in un primo momento ha dichiarato sufficienti le misure nazionali varate per combattere la disoccupazione giovanile, sta ora lavorando ad un piano nazionale di attuazione della garanzia giovani che dovrebbe presentare alla Commissione entro l'estate.

Il Regno Unito è stato l'unico Paese dell'Unione europea a dichiarare che non avrebbe presentato un piano di implementazione della Youth Guarantee, nonostante l'elevato tasso di disoccupazione giovanile.

La Francia ha approvato un piano che prevede una prima fase di sperimentazione, iniziata ad ottobre 2013, che ha coinvolto solo alcuni territori e un numero selezionato di giovani (10.000). La sperimentazione si protrarrà fino ad ottobre 2014. La seconda fase del programma si aprirà a partire dal 2016 e verrà implementata in modo generalizzato all'interno dei vari territori mettendo a regime e codificando gli esiti del della sperimentazione.

In Svezia il programma *Youth Guarantee* coinvolge i giovani disoccupati fra i 16 e i 24 anni e offre loro attraverso l'attività dei centri per l'impiego un rapido sostegno alla loro occupabilità. L'azione dei servizi per l'impiego si svolge in tre fasi: 1) iscrizione 2) nei tre mesi successivi obbligo di condurre un'analisi dettagliata dei bisogni e delle aspirazioni del giovane 3) dopo tre mesi di disoccupazione, intensificazione dell'attività di ricerca del lavoro affiancata da politiche attive come tirocini di qualità, sostegno all'accesso a formazione e fondi per la creazione di impresa.

In Austria, dove un piano equiparabile alla Garanzia Giovani è già presente, il fulcro è costituito dall'apprendistato che costituisce lo strumento principale di garanzia giovani. In Austria le competenze acquisite in apprendistato vengono certificate e consentono la prosecuzione degli studi valendo quali crediti formativi. Sono stati inoltre introdotti specifici incentivi per le aziende che assumono giovani apprendisti e specifici programmi di miglioramento qualitativo della formazione in apprendistato attraverso il supporto e l'assistenza alle aziende nell'erogazione della formazione professionale.

Nei Paesi Bassi il piano d'azione *Youth Guarantee* coinvolge i giovani con meno di 26 anni. L'attuazione del programma è rinviata alla municipalità. L'obiettivo è offrire ai giovani disoccupati entro tre mesi dal contatto con i servizi per l'impiego un'occupazione. E' prevista l'esclusione dal programma e dei benefici connessi per i giovani che non accettino le proposte occupazionali dei servizi per l'impiego. Il target del progetto sono i giovani considerati particolarmente vulnerabili e prevede un meccanismo di coordinamento e cooperazione con le istituzioni formative che hanno l'obbligo di segnalare i giovani a rischio di *drop out* al fine di assicurare un tempestivo intervento.

La Garanzia Giovani lettone infatti avviene attraverso un processo di integrazione tra il mercato del lavoro e il sistema di istruzione e formazione. I Ministeri sono poi interfacciati dagli istituti

scolastici e i *partner* che svolgono attività di sostegno ai giovani nel superare le barriere di ingresso nel mercato del lavoro.

La Garanzia Giovani in Lettonia è attiva dal 2 gennaio scorso. I giovani coinvolti hanno una età compresa tra i 15 e i 24 anni (fino al compimento del 25simo anno di età) e possono eseguire la registrazione presso l'Agenzia statale per l'occupazione (SEA) e ricevere dunque lo *status* di *Youth Guarantee client*. Oltre alla registrazione al SEA i giovani possono presentare la domanda negli istituti professionali con l'obiettivo di aderire direttamente ai programmi di istruzione e formazione. In Lettonia, infine, il fabbisogno professionale è costantemente monitorato ed aggiornato in quanto gli istituti di istruzione e formazione sono tenuti ad informare il SEA rispetto al numero di partecipanti ed affinchè lo stesso possa offrire, tra le altre misure, anche servizi di orientamento e prevenzione dell'abbandono scolastico.

Il Piano italiano di attuazione è stato presentato alla Commissione europea lo scorso dicembre è ha preso formalmente avvio il primo maggio, con l'attivazione di una piattaforma *online* a cui sono affidate funzioni di tipo informativo, di orientamento e di supporto alle azioni di comunicazione e di accoglienza dell'utente, oltre che di analisi della domanda e di monitoraggio. Il portale è supportato da Cliclavoro ma anche da dei punti di contatto quali, i portali regionali, i Servizi per l'impiego e altri servizi competenti, sportelli ad *hoc*.

Le sperimentazioni avviate nei diversi Paesi Europei e nelle nostre Regioni, indicano la strada da seguire: centralità degli investimenti nel capitale umano, integrazione scuola lavoro, apprendistato, raccordo tra pubblico e privato nell'intermediazione, trasparenza dei mercati, cultura industriale, partnership capaci di coinvolgere tutti gli attori in una logica di mainstreaming. Nel nostro Paese saremo in grado di raccogliere i primi risultati a partire dal luglio 2014, nel frattempo ci pare di poter dire che, nonostante l'assenza di una campagna informativa, il Piano ha già riscosso un discreto successo: in una sola settimana le iscrizioni al portale sono state 30.000, e in sole tre settimane hanno sfiorato le 60.000. Questi ragazzi aspettano delle risposte e le loro aspettative non possono essere deluse, a meno che il nostro Paese non decida di rinunciare al suo futuro.

Lidia Petruzzo

ADAPT Research fellow

@PetruzzoLidia

Giulia Rosolen

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

@GiuliaRosolen

*Il presente articolo è stato pubblicato su *Linkiesta* il 30 maggio 2013.

Scarica il pdf