

Youth Guarantee: il programma finlandese

di Alessandra Innesti

Il 28 febbraio scorso è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea una Raccomandazione a sostegno della *Youth Guarantee* a livello europeo. L'adozione di questa Raccomandazione è stata fortemente influenzata dalle modalità con le quali la Finlandia ha adottato una garanzia per i giovani. A causa delle barriere linguistiche, il programma finlandese non è ancora abbastanza conosciuto, nonostante abbia ufficialmente preso avvio il 1° gennaio 2013. In questa nota concernente tale nuovo programma, saranno discussi: il background, gli obiettivi, gli attori coinvolti ed alcune delle critiche che sono state recentemente mosse dai media finlandesi.

Background

La *Youth Guarantee* finlandese garantisce ai giovani al di sotto dei 25 anni di età un tirocinio, un percorso di formazione professionale o un contratto di apprendistato entro quattro mesi dal conseguimento della laurea o dall'inizio dello stato di disoccupazione.

In Finlandia la *Youth Guarantee* ha un duplice fondamento. Il primo risiede nella grande preoccupazione per l'esclusione sociale dei giovani che hanno completato solo la scuola dell'obbligo, poiché ci sono circa 110.000 persone nella fascia di età compresa tra i 20-29 anni che sono in questa condizione. Ricerche hanno dimostrato che questi giovani sono particolarmente a rischio di esclusione sociale. In relazione ai costi dell'esclusione sociale per la società, derivanti da problemi di salute e di dipendenza dal sistema previdenziale, aiutare queste persone è considerato prioritario. Oltre a questo particolare gruppo, i dati Eurostat mostrano che la disoccupazione giovanile in Finlandia è piuttosto elevata (quasi il 25%). In altri stati d'Europa, in particolare in Spagna, Portogallo e Grecia i livelli di disoccupazione giovanile sono così alti da costituire essi stessi motivo di crisi sociale. La seconda ragione è più prosaica e connessa alla disponibilità futura di forza lavoro istruita. Anche la Finlandia, nel suo complesso, ha una società che invecchia e come tale ha bisogno di massimizzare la sua forza lavoro per fronteggiare le ricadute sul welfare. L'idea è che attraverso la *Youth Guarantee* i giovani acquisiscano le competenze necessarie per trovare lavoro e per intraprendere la propria carriera.

Obiettivi

Il governo finlandese – per la durata dell'attuale legislatura – ha stanziato 60 milioni di euro da aggiungere al bilancio dello Stato per realizzare la *Youth Guarantee*. Oltre al bilancio, la *Youth Guarantee* ha richiesto l'introduzione di alcune modifiche alla legge, poiché il programma non ha una legislazione che lo disciplina.

Un ruolo di grande rilievo lo hanno giocato le Parti Sociali (gli organismi di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro), poiché la *Youth Guarantee* in una certa misura ha distorto alcune disposizioni relative ai salari contenute nei contratti collettivi.

Lo scopo ufficiale della *Youth Guarantee* è la promozione dell'educazione dei giovani e la loro collocazione nel mercato del lavoro, al fine di impedirne il prolungamento della disoccupazione

riconoscendo i fattori collegati al rischio di esclusione sociale ed offrendo loro supporto in una fase precoce per prevenirne l'esclusione sociale.

Questo ambizioso obiettivo è integrato con varie e quantificabili misure. Ad esempio, attraverso il cosiddetto "Programma di competenze per giovani-adulti", finalizzato a garantire ogni anno l'accesso ad un percorso di formazione per 5000 giovani migliorando così l'efficienza del sistema di istruzione professionale e prevedendo un posto in istituti di formazione professionale per 2500 giovani ed un contratto di apprendistato per 1500 giovani. Inoltre, è stata creata una particolare figura di operatori che lavorano con i giovani, il cui scopo è quello di andare a perlustrare le strade e internet per trovare i giovani a rischio di esclusione sociale ed aiutarli ad accedere ai servizi sociali di cui hanno bisogno. L'obiettivo della *Youth Guarantee* è quello di consentire a questi operatori di lavorare in tutti i comuni della Finlandia (nel 2012 essi erano attivi nell'87% dei comuni). E' inoltre importante sottolineare la non obbligatorietà per i giovani di aderire ai servizi offerti da questi operatori.

Un aspetto interessante della *Youth Guarantee* riguarda i cosiddetti Laboratori Giovanili. Questi 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. I laboratori esistono già da qualche tempo ed annualmente servono circa 13.000 giovani. Oltre l'80% di questi giovani, non ha un'istruzione superiore a quella dell'obbligo e, di conseguenza, i laboratori sono un'istituzione chiave per indirizzarli verso l'istruzione. I laboratori offrono varie tipologie di attività che aiutano a prepararsi ad un ulteriore percorso di istruzione.

Attori

Alcuni attori del programma di *Youth Guarantee* sono già stati menzionati: si tratta degli operatori che lavorano con i giovani e dei laboratori. Il programma è strettamente integrato con la politica sociale finlandese e questo comporta il coinvolgimento nel programma stesso di molte istituzioni che si occupano di politica sociale nel Paese. Prima però di parlare di queste, occorre spendere alcune parole sugli importanti cambiamenti che hanno reso possibile la *Youth Guarantee*.

La *Youth Guarantee* si propone espressamente di aiutare i giovani a trovare il loro posto nel sistema formativo, in quanto si rivolge alla persone che non hanno una formazione professionale o che sono state disoccupate per più di quattro mesi. La realizzazione di questo obiettivo si basa sulla disponibilità di posti nel sistema di istruzione. A tal fine, il Ministro dell'istruzione ha aggiunto 1700 nuovi posti di studio, soprattutto in quelle Regioni in cui se ne registrava uno scarso numero (NB: in Finlandia per accedere alla formazione professionale o universitaria è richiesta la presentazione di un'apposita domanda ed il superamento di un esame specifico. In questo senso c'è un numero di posti limitato nel sistema di istruzione).

Inoltre, gli obiettivi in materia di apprendistato hanno condotto ad un aumento degli incentivi per i datori di lavoro che adottano questo contratto. La motivazione alla base di tale scelta è insita nella volontà di aumentare la disponibilità dei datori di lavoro ad assumere apprendisti con i rischi che ne derivano. Un ulteriore incentivo è il lavoro sovvenzionato che può essere molto utile per intraprendere una carriera.

La *Youth Guarantee* enfatizza la cooperazione tra centri per l'impiego, datori di lavoro e imprese. Il centro per l'impiego dispone di strumenti e contatti per stimare in un breve arco di tempo il fabbisogno di occupazione che c'è in una data regione. La cooperazione necessaria tra l'ufficio di collocamento e le aziende è un'altra ragione per la quale il sostegno degli attori del mercato del lavoro è fondamentale per il successo della *Youth Guarantee*. Ha inoltre a che fare con la prevenzione del lavoro sommerso, che è un obiettivo chiave degli attori del mercato del lavoro e dello Stato, e di conseguenza con le maggiori possibilità di impiego dei giovani.

La *Youth Guarantee* non può essere correttamente implementata senza il sostegno dei servizi socio-sanitari. La responsabilità di questi servizi è dei comuni che hanno un ruolo cruciale

nell'osservazione dei fattori chiave del benessere dei giovani, per prevenirne l'esclusione sociale, in particolare in relazione ai problemi mentali e di abuso di droghe. Il governo finlandese ha un programma al quale i comuni possono chiedere di accedere per ottenere finanziamenti extra per il benessere sociale dei giovani.

L'amministrazione di sicurezza sociale finlandese (KELA) è responsabile delle pensioni pubbliche, delle indennità di malattia, dei congedi e di altri importanti aspetti della sicurezza sociale. Nel contesto della *Youth Guarantee* il ruolo del KELA è quello di sostenere, attraverso numerosi piani, il ritorno dei giovani alla salute mentale e fisica. Questo ha a che fare con la stretta cooperazione con altre autorità. Inoltre, ci sarà un incremento della collaborazione tra le varie istituzioni regionali al fine di assicurare il funzionamento del sistema di istruzione locale, delle autorità e delle imprese per aiutare i giovani a trovare la loro strada nel mondo del lavoro.

Nel complesso, sono molti gli attori coinvolti nella realizzazione della *Youth Guarantee*, ed è chiaro che l'intenzione è quella di avere una visione molto ampia del significato di benessere dei giovani, per esempio includendo l'istruzione e la salute tra i bisogni sociali di base.

Critiche

Una rapida ricerca delle notizie presenti negli archivi finlandesi indica quali potrebbero essere i potenziali problemi della *Youth Guarantee*. In parte essi sono simili a quelli emersi dalle critiche rivolte al precedente *Ungdumsgaranti* Svedese, anch'esso una garanzia per i giovani, ma di portata inferiore rispetto alla versione finlandese. Critiche simili furono mosse anche per il "*Melkert-jobs*" olandese del 1990.

In primo luogo, una critica strutturale. Dal momento che la *Youth Guarantee* in pratica è attuata a livello locale - poiché i comuni hanno un ruolo centrale e sono responsabili dei servizi di assistenza sanitaria, istruzione e intermediazione di lavoro - c'è il rischio che non ci sarà un'unica *Youth Guarantee* ma tante garanzie quanti sono i comuni in Finlandia. In altre parole, l'attuale organizzazione non può garantire un uguale accesso a queste politiche a tutti i giovani in Finlandia e questo è un problema analogo a quello che si è verificato in Svezia.

In secondo luogo, un problema che attiene alla disciplina che regola il mercato del lavoro. Attualmente, a causa della crisi economica molte aziende e anche molti enti locali sono obbligati a licenziare dipendenti per brevi o lunghi periodi. Per legge, quando la situazione economica migliora, questi datori di lavoro dovranno riassumere i lavoratori precedentemente licenziati, prima che ogni altro lavoratore o tirocinante possa essere inserito. Pertanto, in questa situazione, la promessa della *Youth Guarantee* per quanto riguarda il lavoro sovvenzionato o i tirocini è di difficile realizzazione.

In terzo luogo, sono circolate notizie e voci in merito alla mancata assunzione da parte delle imprese dei giovani che hanno aderito al programma di *Youth Guarantee*, nonostante quelle stesse imprese abbiano percepito benefit da tale programma. Questa è una sorte che la *Youth Guarantee* finlandese condivide con l'olandese "*Melkert-jobs*".

Infine, in relazione ai laboratori, sembra che le istruzioni e le norme relative al loro funzionamento nel contesto della *Youth Guarantee* siano contraddittorie (ad esempio, quella che si riferisce alla definizione di "esperienza di lavoro", che sarebbe stata fondamentale per il funzionamento dei laboratori del programma di *Youth Guarantee*, non è chiara).

La *Youth Guarantee* ha preso avvio il 1° gennaio 2013 e solo il tempo ci dirà come funzionerà e come saranno risolte le potenziali criticità.

Alessandra Innessi

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Adapt – CQIA Università degli Studi di Bergamo

* Il presente articolo è la traduzione di P. JONKER-HOFFRÉN, *The Finnish Youth Guarantee in a Nutshell*, pubblicato in *Adapt International Bulletin* n. 10/2013.