

La via italiana alla Youth Guarantee

di Giulia Rosolen

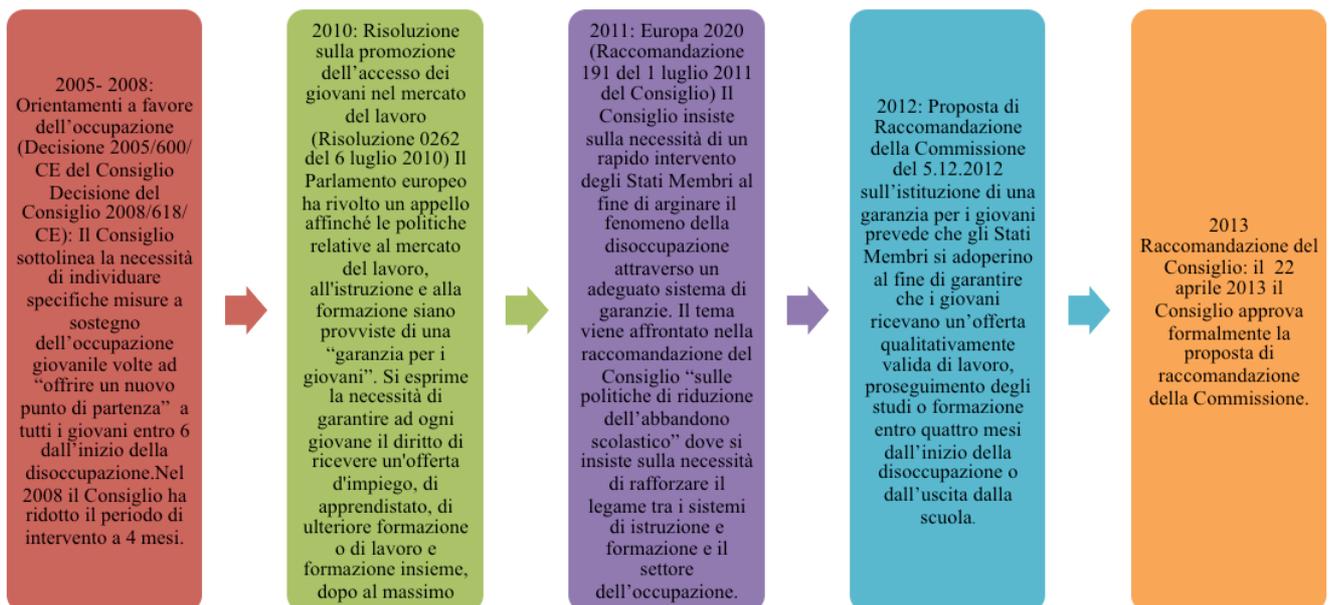
Secondo il rapporto ILO (*Global Employment Trends for Youth 2013*) il tasso di disoccupazione giovanile continuerà incessantemente a crescere nei prossimi anni per raggiungere nel 2018 il 12,8%. Alla fine del 2013 nel mondo ci saranno 73,4 milioni di giovani in cerca di un'occupazione. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, descrive con la freddezza dei numeri, uno scenario inquietante: disoccupazione persistente, proliferazione di lavori temporanei, basse qualifiche e un aumento dei giovani scoraggiati. Una generazione perduta.



L'*Economist*, descrive vividamente la *Generation jobless*, in una sua recente copertina: giovani in caduta libera da un braccio meccanico, a terra un mucchio di corpi inermi (cfr. *The Economist*, April 27th – May 3rd 2013).

L'Europa da tempo si interroga, cercando, senza troppa convinzione, soluzioni al problema della disoccupazione e dell'inoccupazione giovanile. La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione della *Youth Guarantee* costituisce una prima risposta in questo senso.

L'*iter* che ha condotto alla sua approvazione è iniziato nel 2005, quando, nell'ambito degli *Orientamenti a favore dell'occupazione*, si è iniziato a riflettere sull'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, quale presupposto per il



raggiungimento della piena occupazione.

Da allora in avanti il tema “giovani” è sempre rimasto nelle agende europee senza tuttavia assumere la forma di impegni concreti. Con la Raccomandazione del 22 aprile 2013, che rimane pur sempre, è bene ricordarlo, un atto non vincolante per gli Stati Membri, si è posta al centro del dibattito europeo la necessità di investire sul capitale umano dei giovani guidando le loro transizioni occupazionali. La strategia elaborata, la c.d. *Youth Guarantee*, si propone di raggiungere uno specifico obiettivo: garantire ai giovani 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 Raccomandazione del Consiglio in sintesi	
Definizione e obiettivi	Il termine “garanzia per i giovani” (<i>Youth Guarantee</i>) si riferisce a una situazione nella quale entro un periodo di 4 mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di d’istruzione formale i giovani ricevono un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi apprendistato o tirocinio. Gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere sono: prevenire gli abbandoni scolastici e promuovere l’inserimento professionale.
Misure	La garanzia per i giovani deve declinarsi in specifiche misure di intervento riconducibili a sei pilastri
1-Elaborare strategie basate sulla partnership	<ul style="list-style-type: none"> a) 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 b) garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi disponibili c) 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 d) sviluppare partnership tra servizi per l’impiego pubblici e privati, istituzioni formative e servizi di orientamento e) garantire che i giovani siano consultati e partecipino alla progettazione o all’ulteriore sviluppo del sistema
2-Intervento tempestivo e attivazione	<ul style="list-style-type: none"> a) elaborare specifiche strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali b) creare punti focali comuni o istituire un coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte c) 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	<p>Migliorare le competenze</p> <ul style="list-style-type: none"> a) offrire ai giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e in possesso di scarse qualifiche la possibilità di riprendere il percorso scolastico o formativo b) garantire che le misure adottate migliorino le capacità e le competenze e siano allineate in termini di domanda di lavoro c) garantire la certificabilità e la comparabilità delle competenze ovunque apprese d) Incoraggiare l’imprenditorialità e il lavoro autonomo <p>Misure connesse al mercato del lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"> a) se del caso ridurre i costi non salariali della manodopera al fine di migliorare le prospettive di assunzione b) utilizzare incentivi salariali c) promuovere la mobilità del lavoro d) rendere disponibili più servizi di sostegno all’avviamento (start-up) e) migliorare i meccanismi di riattivazione
4-Finanziamento 5-Valutazione 6- Attuazione	<ul style="list-style-type: none"> a) avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento b) monitorare e 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
- c) attuare il più rapidamente possibile i sistemi di garanzia integrandoli nei futuri programmi cofinanziati dall'Unione

Nella progettazione del sistema di *Youth Guarantee*, l'Europa si è ispirata alle sperimentazioni avviate nell'ultimo decennio in alcuni Paesi europei.

Svezia e Finlandia, sono stati i primi Paesi europei a delineare i tratti di una *Youth Guarantee*, introducendo uno specifico sistema di coordinamento tra sistemi educativi e servizi per l'impiego.

Buone Prassi: Youth Guarantee nei Paesi europei	
Finlandia	La <i>Youth Guarantee</i> finlandese si innesta su uno specifico sistema di coordinamento tra sistemi educativi e servizi per l'impiego. L'architettura del sistema di garanzia mira ad assicurare un'azione mirata, e se possibile preventiva, rispetto alle situazioni di disoccupazione. In Finlandia la <i>Youth Guarantee</i> coinvolge i giovani disoccupati sotto i 25 anni (da quest'anno anche i laureati con meno di 30 anni). L'obiettivo cui è preordinato il programma è quello di ridurre il periodo di inattività dei giovani aiutandoli a trovare un'occasione di lavoro o un'offerta formativa. A tal fine si è previsto che si servizi per l'impiego siano tenuti entro tre mesi dall'iscrizione del giovane a: 1) stilare un piano di sviluppo individuale del giovane 2) eseguire una valutazione dei bisogni in termini di sostegno che il giovane necessita nella ricerca del lavoro 3) offrire un lavoro, un'offerta di studio o un'altra misura di supporto attivo che aumenti le possibilità di trovare un'occupazione (formazione, tutoraggio, <i>counselling</i> , sostegno al lavoro, sostegno allo <i>start-up</i> aziendale).
Svezia	In Svezia il programma <i>Youth Guarantee</i> 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
Austria	In Austria sono coinvolti nel programma di <i>Youth Guarantee</i> i giovani disoccupati di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Il programma prevede che questi ragazzi siano coinvolti in un rapporto di apprendistato in tempi brevi. 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.
Paesi Bassi	Nei Paesi Bassi il piano d'azione <i>Youth Guarantee</i> 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 <i>drop out</i> al fine di assicurare un tempestivo intervento
Altri esempi	Sulla base del modello finlandese anche altri Paesi Europei hanno messo a punto specifici programmi riconducibili alle logiche dello <i>Youth Guarantee</i> quali ad esempio Francia, Danimarca e Repubblica Ceca. I diversi Paesi hanno inserito nei diversi programmi nazionali specifiche misure volte a migliorare l'orientamento e il <i>placement</i> sia presso le scuole che quello professionale, di <i>coaching</i> per i soggetti maggiormente svantaggiati al fine di evitare la dispersione scolastica e facilitare la transizione. In Francia si è riscritta la normativa sull'apprendistato al fine di rilanciare la tipologia contrattuale anche quale politica attiva a target giovane. Inoltre la Francia ha stretto un patto d'azione con Germania e Italia con l'obiettivo di fare fronte comune contra la disoccupazione e l'inoccupazione giovanile. La strategia si divide in tre punti: agevolare il credito alle piccole e medie imprese, sostenere gli stage e la formazione in azienda, e incentivare la mobilità tra un paese all'altro dell'Unione Europea.

Il Governo italiano sta lavorando per recepire in tempi rapidi la strategia europea. Il progetto in via di definizione evidenzia la centralità dei centri pubblici per l'impiego nell'implementazione del piano. Il limite della proposta è proprio questo. Nel nostro Paese i centri per l'impiego non funzionano: intermediano poco più di 3 persone su 100, in gran parte appartenenti alle categorie protette (*Il mercato del lavoro tra forma e sostanza, Isfol, 2013*). L'unica strada percorribile per attuare in tempi brevi la strategia europea è quella di potenziare il raccordo tra pubblico e privato coinvolgendo le istituzioni formative, le parti sociali a tutti i livelli, valorizzando i territori. Ce lo dicono le esperienze avviate nelle Regioni italiane, che evidenziano come l'elemento di successo si identifichi nella capacità di creare *partnership*, integrazione, raccordo nei servizi per l'impiego. Esempi di *Youth Guarantee* all'italiana si rinvencono nel Veneto, dove è in via di implementazione un *Piano integrato per l'occupazione giovanile*, ispirato al modello nordico e in Toscana, dove nell'ambito del Progetto *Giovani Sì*, la Regione ha approvato un pacchetto di misure volte a sostenere i giovani non solo nella transizione scuola-lavoro ma anche in quella verso l'età adulta. Si tratta di punti da cui partire per avviare una riflessione globale, capace di tenere insieme i vari aspetti della condizione giovanile.

L'attuazione della Youth Guarantee in Italia: Stato dell'arte e Best Practices	
La proposta del Governo	Il Governo italiano sta predisponendo una proposta di attuazione in Italia della <i>Youth Guarantee</i> . Il progetto prevede che un giovane che non abbia presumibilmente compiuto il trentesimo anno di età venga preso in carico dai servizi per l'impiego i quali dovrebbero svolgere subito due operazioni: 1) bilancio delle competenze e pianificazione degli eventuali interventi di formazione 2) proposta di stage o apprendistato entro 4 mesi. Rispetto a questo piano, secondo Dell'Aringa che su di esso sta lavorando, si evidenziano due necessità a cui occorre far fronte: 1) qualificare e aumentare il personale dei servizi per l'impiego 2) stabilire un contatto assiduo con le realtà produttive del territorio per rilevare la necessità di stage, apprendistato o altre opportunità di lavoro.
Il Piano "Giovani Sì" della Regione Toscana	Il piano, a target giovanile, messo a punto dalla Regione Toscana comprende secondo una prospettiva di <i>mainstreaming</i> diverse aree di intervento volte a sostenere i giovani toscani non solo nel lavoro ma nella transizione stessa all'età adulta. Le diverse azioni riguardano: il sostegno nell'acquisto di una nuova casa e l'erogazione di contributo a fondo perduto per l'affitto; i tirocini; l'assunzione di giovani laureati; fondo di garanzia per i lavoratori atipici; microcredito; imprenditoria giovanile; fondo a favore dei giovani professionisti e prestito d'onore.
Il Piano Veneto per l'occupazione giovanile	Il piano consiste in un "Pacchetto Giovani" finalizzato a migliorare le opportunità di crescita formativa e occupazionale dei giovani in Veneto, ottimizzando il rapporto Scuola-Lavoro, anche attraverso la promozione dell'Istruzione Tecnica. Esso prevede quattro azioni principali in tema di: a) orientamento per studenti della scuola secondaria di primo grado; b) accompagnamento all'inserimento lavorativo degli studenti della scuola secondaria di secondo grado, attraverso il "Patto prima occupazione" che prevede percorsi strutturati finalizzati ad un inserimento stabile e coerente con il percorso di istruzione/formazione del soggetto. Il Patto prevede: un tirocinio curriculare di durata pari a due settimane, da effettuarsi prima della conclusione dell'anno scolastico; un tirocinio formativo di durata pari a tre mesi, eventualmente prorogabile di altri tre mesi, da avviare entro tre mesi dalla conclusione dell'anno scolastico; un contratto di apprendistato professionalizzante di durata non inferiore a quanto previsto dalla disciplina nazionale da stipulare al termine del percorso formativo; c) <i>placement</i> scolastico d) verifica dell'Efficacia dei Risultati di Apprendimento Scolastico.
Le esperienze delle città italiane nel progetto job town	Job Town è un programma portato avanti nell'ambito della strategia Europa 2020 che si propone di realizzare cinque obiettivi in parte sovrapposti a quelli perseguiti dalla <i>Youth Guarantee</i> : 1) sviluppare metodi efficaci di cooperazione, tra cui la collaborazione tra pubblico e privato; 2) promuovere un tipo di istruzione e di formazione che rispondano maggiormente ai bisogni del mercato del lavoro; 3) monitorare il mercato del lavoro per individuarne e anticiparne i trend; 4) dare sostegno alla creazione e allo sviluppo di impresa, all'auto-impiego e alle capacità imprenditoriali; 5) promuovere l'innovazione sociale e una gestione efficiente delle risorse. Undici città italiane hanno partecipato al progetto. Biella, che nel corso del 2012 ha promosso un accordo fra associazioni di

categoria, Unindustria, Cna e Confcommercio per finanziare borse di studio e stage di sei mesi, coprendo per il 70% la retribuzione dei giovani lavoratori. Grazie a questa iniziativa sono stati creati oltre cento stage di qualità, di cui il 70% si è trasformato in opportunità lavorative più durature, con un 40% di contratti a tempo indeterminato e il 30% a tempo determinato. A Livorno l'amministrazione ha invece puntato sull'innovazione dei settori trainanti dell'economia locale per avvicinare i giovani alla green economy, grazie all'apertura della Facoltà universitaria di logistica. L'idea è che la creazione di posti di lavoro a livello locale passi, oltre che attraverso la collaborazione col mondo imprenditoriale, anche attraverso quello della conoscenza.

Una ricetta vincente per rilanciare l'occupazione giovanile non esiste, e se anche esistesse non potrebbe certo essere attuata ovunque allo stesso modo.

Le sperimentazioni avviate nei diversi Paesi Europei e nelle nostre Regioni, ci indicano però quali sono gli ingredienti su cui concentrare l'attenzione: 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*.

La via italiana alla *Youth Guarantee* passa attraverso la costruzione di un sistema di *governance* partecipato e integrato, capace di riconoscere piena centralità alla persona. Si tratta di un progetto che non si realizza dall'oggi al domani. Occorrono coraggio, lungimiranza e tenacia. Del resto, come dicono gli inglesi, *Rome wasn't built in a day*. Sappiamo da dove partire per costruire il futuro: rilanciare l'apprendistato quale strumento di *placement* e di costruzione di competenze; mettere al centro delle politiche europee i ragazzi e le ragazze; i loro sogni e le loro aspirazioni. Ma riconoscere che i giovani devono essere il fulcro delle politiche occupazionali, significa anche e soprattutto, renderli protagonisti e fautori politicamente responsabili della costruzione del mondo del lavoro di domani.

Questa è l'unica via che conduce al futuro.

Giulia Rosolen

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo