

*Pathways to work:
Current practices and future needs for the labour market integration of
young people*

**YOUTH - Young in Occupations and Unemployment:
Thinking of their better integration in the labour market**

Lo studio comparato EU27 Youth “Pathways to Work Current practices and future needs for the labour market integration of young people”¹ condotto da gennaio 2007 a giugno 2008 per conto della Commissione Europea DG Occupazione dall’ISFOL (*main contractor*) insieme ad una partnership internazionale² con il CESOS in qualità di coordinatore del progetto di ricerca e del rapporto finale, mostra elementi interessanti oltre che sulla consistenza del fenomeno giovani e performance del mercato del lavoro, sulle possibili sfide alle quali le politiche nazionali e locali dovranno far fronte nei prossimi anni. **Il rapporto finale di ricerca** (settembre 2008) con i relativi allegati tecnici è stato pubblicato in febbraio 2009 sul sito web istituzionale della Commissione Europea, Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari opportunità³.

L’analisi, che offre una panoramica dell’evoluzione del dibattito e delle politiche dell’Unione Europea indirizzate ai giovani dandone un quadro interpretativo e una lettura trasversale e integrata, nell’approfondimento delle politiche nazionali centrato sul ciclo di vita dei giovani evidenzia come centrale sia, per l’efficacia delle stesse, la capacità di adattamento ai percorsi ed alle condizioni dei giovani. Oltre questa essenziale dimensione conoscitiva, il progetto ha consentito di elaborare una classificazione delle politiche rivolte ai giovani e di individuare le tendenze del mercato del lavoro giovanile e le evoluzioni attese per adottare i correttivi necessari.

La ricerca, centrata su diversi *range* di età, considera la preoccupante situazione degli ultimi anni che presenta trend occupazionali per i giovani molto contenuti, che lascia molti giovani fuori dal mercato del lavoro o inseriti con forme di lavoro di bassa qualità. Lo studio sviluppa tre paradigmi analitici e di valutazione delle politiche giovanili: la nozione di *flexicurity*, quella di *lifecycle* e quello delle *capability*. La ricerca approfondisce le politiche EU27 per l’integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, considerando l’integrazione tra politiche sociali, del lavoro, della formazione, analizzando gli interventi locali e regionali e seguendo un approccio al ciclo di vita personale e professionale dei giovani e delle giovani europee (*life cycle approach*). Lo studio delle politiche e delle misure è stato condotto assumendo come paradigma europeo le politiche di *flexicurity* adottate per migliorare l’efficacia del mercato del lavoro ed analizzate facendo riferimento a tutte le fasi di transizione che i giovani attraversano fino all’età adulta. Sono state prese in considerazione le misure volte a sostenere i giovani nella trasformazione delle loro *capability* intangibili in *functioning* ovvero in risorse che concorrono alla loro occupabilità ed all’acquisizione della piena autonomia. Questa nozione ha arricchito, nel contesto dell’indagine, i tradizionali criteri di analisi del mercato del lavoro consentendo di valutare l’efficacia delle politiche giovanili in relazione al contributo che esse danno all’acquisizione da parte dei giovani dell’autonomia che coincide con l’accesso all’età adulta ed al pieno esercizio della cittadinanza sociale.

¹ Commissione Europea DG EMPL/D2, tender VT/2006/045, Contratto VC/2006/0618 (addendum VC/2006/0618).

² Szent István University (HU) e NTF - National Training Foundation (CZ), sub-contractor CERES e Melius S.r.l.

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=448&furtherNews=yes> Il rapporto è stato reso anche disponibile nell’area strutturata del sito della DG Occupazione nell’area “Research topics”, sottoarea “Lifecycle approach to work” come Study Report 2009 all’indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=648&langId=en>

L'analisi così condotta ha portato all'elaborazione di un set di indicatori che hanno permesso la comparazione tra i diversi paesi e l'elaborazione di quattro *cluster* di paesi⁴ (EU27 SM) connotati da situazioni assimilabili e per i quali sono stati individuati i punti di forza e le principali problematiche che essi si trovano ad affrontare e le possibili politiche e misure integrate di risposta. I paradigmi analitici assunti dalla ricerca hanno consentito di elaborare, anche alla luce della conoscenza dei singoli contesti nazionali, un "Piano fattoriale" nell'ambito del quale i singoli paesi sono stati collocati in relazione alla loro performance nei singoli indicatori. L'Italia, insieme a Grecia, Portogallo, Spagna e Polonia, è collocata nel 3° *cluster* che presenta una frammentazione elevata dei mercati del lavoro dei giovani. Le principali sfide che si pongono ai decisori politici nazionali e locali sono:

- la creazione di un sistema educativo e di formazione permanente che sia concorrenziale, pluralista, integrato, personalizzato, di qualità e coerente con i fabbisogni del mercato del lavoro;
- la promozione dell'indipendenza economica dei giovani adulti;
- l'integrazione delle misure di flessibilizzazione del mercato con misure forti in materia di sicurezza;
- il rafforzamento delle reti di servizi per l'occupazione pubblici e privati;
- la promozione della presenza femminile nel mercato del lavoro.

Oltre a generare una nuova clusterizzazione dei paesi integrata dagli indicatori di "sviluppo umano" disponibili, il Piano fattoriale **costituisce in termini di valore d'uso della ricerca uno strumento di monitoraggio che può essere attivato periodicamente aggiornando i dati di ciascun fattore per ciascun paese consentendo di valutare i progressi che i singoli paesi hanno realizzato nelle politiche di inclusione sociale dei giovani e nello sviluppo delle prerogative proprie dell'autonomia individuale verso la condizione di adulto.**

Seppur considerando differenze nei diversi paesi UE per quel che concerne i sistemi di welfare, del lavoro e della formazione e identificando quattro gruppi di paesi la ricerca coglie nello spirito unitario UE, in una visione di sintesi, quelle che sono le problematiche di tutti gli Stati Membri le sfide comuni e i possibili orientamenti per l'adozione di politiche efficaci di inclusione dei giovani. Essi chiamano in causa anche il ruolo del sistema educativo che costituisce una risorsa fondamentale per assicurare efficacia alle politiche di inclusione sociale rivolte ai giovani.

L'analisi dei successi e dei limiti delle politiche pubbliche attuate nei paesi UE ha condotto al termine della ricerca infatti alla identificazione di cinque grandi sfide comuni (*challenge*) a livello europeo:

Challenge 1 – Accelerare e anticipare i tempi di acquisizione di una cultura della produzione e di una capacità di costruzione e sviluppo di reti sociali.

Le famiglie ed i giovani devono acquisire una migliore capacità e una più grande libertà nelle loro scelte nel settore dell'educazione della formazione e dei percorsi professionali. (Fondamentale la riforma dei sistemi per l'esercizio di tale libertà).

Challenge 2 – Tutelare l'accesso ed accrescere la qualità del primo lavoro.

⁴Cluster 1 Mercati del lavoro friendly: migliori indicatori di sviluppo umano e migliori performance per per l'occupazione dei giovani (Austria, Danimarca, Olanda, Svezia, Finlandia, Regno unito, Irlanda. Cluster 2 Mercati del lavoro rigidi: bassi tassi di occupazione dei giovani e buoni indicatori di capability (Francia, Belgio, Germania, Lussemburgo e Slovenia); Cluster 4: Deboli tassi di occupazione e inadeguatezza delle competenze nelle economie convergenti/in transizione (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Cipro, Malta, Romania e Bulgaria).

I giovani si attivano se i servizi sono in grado di offrire loro delle opportunità nei periodi di transizione per migliorare la loro posizione nel mercato del lavoro e ricevere forme di aiuto al reddito, e investimenti in formazione e nel loro capitale umano. Le migliori politiche di flexicurity prevedono il pieno coinvolgimento di tutte le parti sociali. Le politiche di gestione sociale del rischio stabilito attraverso la contrattazione collettiva dovrebbero essere in grado di assicurare una nuova forma di sicurezza che protegga i diritti dei lavoratori e incoraggi i giovani ad accettare forme di contratti flessibili.

Challenge 3: Favorire la crescita professionale dei giovani lavoratori e la mobilità.

Le istituzioni sono chiamate ad adottare politiche pubbliche e ad incoraggiare le parti sociali ad adottare moderne politiche di gestione delle risorse umane che incoraggino i giovani lavoratori ad investire nello sviluppo del loro capitale umano.

Challenge 4: Sostenere l'accesso ad uno stile di vita indipendente.

I giovani saranno protagonisti della Strategia di Lisbona solo a condizione che le politiche europee e nazionali li incoraggino ad accettare e a gestire i rischi legati alla transizione alla vita adulta. Lo sviluppo delle prerogative da cui dipende la transizione e l'autonomia del giovane che si concretizzano nella presa in carico di responsabilità sociali e individuali (creare una famiglia, la maternità e paternità) sono obiettivi strategici delle politiche a favore dei giovani.

Challenge 5: Incoraggiare la partecipazione dei giovani in una nuova forma di governance.

La partecipazione dei giovani e delle loro organizzazioni al processo politico decisionale che li riguarda costituisce il fondamento sul quale basare la loro fiducia nel futuro. L'Europa e gli SM devono creare occasioni di ascolto dei giovani nell'ambito delle pratiche di governance riformate a tutti i livelli (europei, nazionali, locali).

Le sfide comuni così identificate evidenziano elementi centrali per l'integrazione delle giovani generazioni. Una migliore gestione dei rischi sociali nelle transizioni, lo sviluppo delle capacità individuali, un più ampio concetto di sicurezza sociale costituiscono alcune delle dimensioni che le politiche giovanili, integrate e ispirate ad un approccio preventivo, devono sviluppare. All'emarginazione nel mercato del lavoro dei giovani corrisponde anche un attenuarsi del ruolo delle giovani generazioni nei processi sociali e politici del paese. Le politiche dedicate ai giovani debbono perciò essere ispirate alla necessità di trovare risposte alle nuove forme di emarginazione sociali economiche e politiche che vengono accentuate dai caratteri strutturali della crisi economica attuale.

EVOLUZIONE DEL PROCESSO POLITICO COMUNITARIO

La Commissione Europea in **settembre 2007** ha adottato la Communication on Young People's Full Participation in Education, Employment and Society (COM (2007) 498 Final), 4 settembre 2007) che ha costituito un passaggio centrale in termini di evoluzione del quadro di indirizzo europeo in materia di giovani ed il cui processo di elaborazione e adozione ha visto convergere i primi risultati della ricerca Youth.

Ponendo i giovani e la loro integrazione sociale ed occupazionale al centro della Strategia di Lisbona anche post-2010, **l'Unione Europea ha adottato in aprile 2009 la nuova strategia per i giovani "Una strategia**

dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità” COM (2009) 200 def del 27-4-2009)⁵. Essa delinea una connotazione trasversale e intersettoriale (cross-sectoral), una strategia di lungo periodo in grado di definire priorità a breve termine. La nuova strategia che sarà sviluppata nei prossimi anni si fonda sul doppio approccio: investire maggiori risorse per rafforzare e valorizzare il potenziale dei giovani per il rinnovamento della società (Investing and Empowering). In un contesto di invecchiamento della società europea, l'UE dà enfasi dunque al bisogno di utilizzare e valorizzare al meglio il pieno potenziale dei giovani lanciando un forte messaggio politico per un maggiore e migliore investimento nelle giovani generazioni, per la promozione della loro educazione, occupazione, inclusione sociale, salute, partecipazione e cittadinanza attiva con un approccio centrato sul ciclo di vita dell'individuo. La nuova strategia UE racchiude aree centrali delle politiche: istruzione giovanile, occupazione, creatività e imprenditorialità, inclusione sociale, salute, sport, partecipazione civile e volontariato. Nell'ambito della nuova strategia, l'UE definisce misure rafforzate per una migliore implementazione delle politiche giovanili indicando gli Stati Membri come motore dell'attuazione ed il coordinamento e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo politico come fondamentali per darne concretezza sul piano nazionale e locale. Creare maggiore opportunità per i giovani nei settori dell'educazione e dell'occupazione, migliorare l'accesso e la piena partecipazione di tutti i giovani nella società e rafforzare la solidarietà tra i giovani e la società rappresentano gli obiettivi della nuova strategia comunitaria al servizio delle giovani generazioni. La nuova strategia declinata per obiettivi indica priorità per i primi tre anni 2010-2012, campi d'azione per ciascuno dei quali viene proposto agli SM e/o alla Commissione un elenco d'azioni specifiche che possono essere concretamente realizzate. A livello comunitario l'UE presenterà una relazione congiunta Consiglio-Commissione Europea ogni tre anni che si baserà sulle relazioni nazionali che ciascuno Stato Membro dovrà produrre sullo stato di attuazione. Queste nuove linee di indirizzo strategico-politico potranno costituire per l'Italia un'opportunità per consolidare e sviluppare politiche efficaci volte all'integrazione delle giovani generazioni in linea con la nuova strategia europea per i giovani.

⁵ COM (2009) 200 def del 27-4-2009 Comunicazione della Commissione Europea “Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù”. Altri documenti di approfondimento correlati alla Comunicazione sono disponibili sul sito web http://ec.europa.eu/youth/news/news1458_en.htm