

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
BERGAMO

Scuola Internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e
mercato del lavoro

XXVII Ciclo

Anno Accademico 2013/2014

**Giovani che non studiano
e non lavorano in Europa
e negli Stati Uniti**

*Risposte attuali e proposte per una
nuova politica della partecipazione*

Dottoranda Giulia Rosolen
Relatori Michele Tiraboschi e Silvia Spattini

Giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti

*Se i giovani non hanno sempre ragione, la società che li ignora e
li emargina ha sempre torto*

François Mitterand

Giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti

A Giuliano, Carla e Giovanni

*Per essere stati i miei archi, per avermi regalato il sogno di un
futuro inedito*

Abstract

The best way to predict the future is to create it.

Molti cambiamenti hanno segnato la vita politica economica e sociale dell'Europa e degli Stati Uniti negli ultimi vent'anni, trasformando il modo stesso in cui l'agire politico guarda e interpreta il proprio ruolo di progettista del futuro.

La questione dei giovani che non studiano e non lavorano era in cima alle priorità della centounesima conferenza internazionale del lavoro del 2012. Nonostante l'attenzione mediatica e le intenzioni politiche i nuovi approcci al problema restano ancora lontani dal migliorare questa situazione. La crisi dell'occupazione e della partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva rappresenta una sfida globale, le cui dimensioni e la cui gravità non sono ancora state con chiarezza comprese. Rinunciare ai giovani e alle loro potenzialità significa rinunciare all'idea stessa di un futuro. Essi rappresentano la promessa di cambiare in meglio le società. Perché questo avvenga occorre pensare a loro non come ad un problema da gestire ma come alla soluzione agli interrogativi che la crisi ha posto alle nostre società.

Ancora troppi giovani in Europa e negli Stati Uniti abbandonano la scuola prematuramente e non accedano alla formazione terziaria, rimanendo più esposti al rischio di disoccupazione, di inattività o di povertà. Per la prima volta da decenni i giovani stanno subendo un arretramento nelle condizioni economiche,

sociali e lavorative, rispetto alla generazione precedente. Solamente le scelte politiche e sociali di oggi possono determinare la qualità del nostro domani in termini di benessere e di opportunità.

L'obiettivo di questo studio è quello di indagare e analizzare le ragioni della condizione di vulnerabilità dei giovani per individuare attraverso l'analisi comparata, i motivi per cui le strategie volte ad incoraggiare la partecipazione dei giovani fino ad oggi adottate non abbiano funzionato fino in fondo con il fine ultimo valutare se in un contesto di peggioramento economico le politiche occupazionali pubbliche possano rappresentare una risposta plausibile per contrastare il fenomeno della scarsa partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

Attraverso il metodo del *lesson drawings* lo studio individua dapprima le esperienze di maggior successo avviate nell'ultimo decennio in Europa, con l'obiettivo da una parte di ricavare sulla base di queste non tanto ricette sulle cose da fare e non fare, ma piuttosto elementi interpretativi per l'analisi dell'efficacia delle politiche europee più recenti su questo tema ed in particolare quella che ha istituito un sistema di garanzia per i giovani, e dall'altra di individuare proposte di sviluppo. Con l'obiettivo poi di mettere alla prova il fondamento stesso del sistema europeo, lo studio procede ad una sua valutazione attraverso le lenti dell'analisi comparata con il sistema statunitense.

Gli Stati Uniti sono stati scelti come sistema da comparare a quello europeo principalmente per due ordini di ragioni, una di contesto: essi vivono una situazione paragonabile all'Europa in termini di non partecipazione dei giovani al mondo formativo/lavorativo, e una di approccio: differentemente rispetto all'Europa il tema non viene affrontato nell'ambito di politiche pubbliche di tipo occupazionale ma osservato in quanto questione prima di tutto sociale impattante sul tema delle pari

opportunità e sulla lotta alla criminalità ed oggetto non tanto di intervento pubblico, ma di progetti legittimati dal sistema pubblico.

Lo studio si compone di tre parti: la prima è dedicata alla definizione della questione oggetto dello studio e alla qualificazione dei giovani che non studiano e non lavorano, la seconda all'analisi delle politiche europee e statunitensi ed infine l'ultima presenta le conclusioni della ricerca e contiene secondo il metodo del *lesson drowing* un decalogo di principi che dovrebbero guidare l'azione progettuale del nostro Paese nella definizione di azioni maggiormente efficaci per restituire ai giovani italiani l'opportunità di un domani all'altezza dei loro sogni e delle loro aspirazioni.

INDICE

Posizione del problema	7
Literature Review	11
 Parte Prima	 43
1. I giovani che non studiano e non lavorano: aspetti definitivi	43
2. I giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti	67
2.1. Giovani <i>NEET</i> in Europa	67
2.2. <i>Youth disconnected</i> negli Stati Uniti	81
 Parte Seconda	 101
1. La Raccomandazione europea sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani	101
2. Le iniziative per i giovani che non studiano e non lavorano negli Stati Uniti	203
 Parte Terza	 216
Giovani <i>NEET</i> e giovani <i>disconnected</i> : confronto possibile? ..	216
Garanzia Giovani in Italia: attuazione e primi risultati	253
 Uno sguardo d'insieme	 267
 Bibliografia	 275

Posizione del problema

L'idea di futuro e la sua progettazione è nelle mani dei giovani. Le nostre società per rafforzarsi e progredire hanno bisogno della loro ambizione, del loro entusiasmo. I giovani, non solo nelle parole ma anche nei fatti, devono essere oggi più che mai considerati come una forza e non come un problema da gestire, da essi dipende la realizzazione del sogno di un domani di crescita e sviluppo.

Meno di una persona su tre in Europa è in possesso di un titolo di studio universitario, mentre tale percentuale supera il 40% negli Stati Uniti e il 50% in Giappone. La quota dei ricercatori nella popolazione attiva è inferiore rispetto al fabbisogno di sviluppo e innovazione necessari per il progresso delle nostre società. Troppi giovani abbandonano la scuola prematuramente e sono quindi più esposti al rischio di disoccupazione, di inattività o di povertà. Per la prima volta da decenni i giovani stanno subendo un arretramento nelle condizioni economiche, sociali e lavorative, rispetto alla generazione precedente. Il tasso di mortalità si sta riducendo senza che quello di natalità accenni ad aumentare. La sostenibilità economica dei nostri sistemi, quindi, peserà sulle spalle di una popolazione sempre meno numerosa di attivi. Solamente le scelte politiche e sociali di oggi possono determinare la qualità del nostro domani in termini di benessere e di opportunità. La responsabilità di un domani di crescita è nelle scelte che siamo chiamati a fare oggi.

Le radici del futuro stanno nel presente. Chi non prepara bene il terreno oggi e non semina con cura non può pretendere di raccogliere buoni frutti domani.

I dati ci dicono che fino ad oggi non si è seminato bene e che la crisi economica è arrivata come pioggia, anzi tempesta, a peggiorare la situazione di un'Europa che già prima era sofferente. Essa ha colpito quasi ovunque più duramente i giovani aggravando la loro condizione all'interno della società e peggiorando le loro opportunità di trovare un'occupazione, di stabilizzare il loro percorso lavorativo e di realizzare quei presupposti necessari per conquistare la propria indipendenza economica e aprirsi verso l'età adulta.

Le ragioni della condizione di vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro, e di conseguenza nella società, dipendono da diverse variabili che in buona parte hanno a che vedere con le difficoltà connesse al tema delle transizioni occupazionali, che necessariamente richiede per essere affrontato di un approccio capace incidere sulla regolazione, sul funzionamento e sulla *governance* complessiva dei sistemi e non limitata agli aspetti del mercato del lavoro o del sistema educativo.

La constatazione della gravità della situazione dei giovani, non solo nel mondo del lavoro, ma nella società nel complesso considerata e dell'insufficienza delle politiche attuate in passato, ha indotto i decisori nazionali e sovra-nazionali a cercare delle soluzioni e delle risposte capaci di innescare un cambiamento.

L'obiettivo del presente studio è quello, da un lato, di individuare, attraverso un'analisi comparata, i motivi per cui le strategie volte ad incoraggiare la partecipazione dei giovani fino ad oggi adottate in Europa e negli Stati Uniti non abbiano funzionato e dall'altro di valutare se in un contesto di drastico peggioramento economico le politiche occupazionali pubbliche possano rappresentare una risposta plausibile per contrastare il fenomeno della scarsa partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

L'idea è quella di utilizzare la comparazione ed in particolare il metodo del *lesson drawings* per interrogare le evidenze

empiriche, per ricavare a partire da queste non ricette sulle cose da fare e non fare, ma elementi interpretativi per l'analisi dell'efficacia delle politiche e per l'individuazione di proposte di sviluppo, con riguardo soprattutto al contesto italiano.

La scelta di un approccio comparato interpretativo (*lesson drawing approach*) - che non si limita ad un elenco di buone prassi (*best practices approach*) - ma mira ad individuare e costruire delle *lezioni* a partire dai casi analizzati, non è scontata soprattutto in un contesto, quale è quello europeo, dove si tende a privilegiare la creazione di *cataloghi delle buone prassi* piuttosto che l'apprendimento reciproco basato su di esse. Nello studio in oggetto le *best practices*, sono importanti come strumento di analisi, ma non come *output*. Esse costituiscono, in questa prospettiva, un indicatore delle aree da presidiare, non modelli da trapiantare: insomma punti di partenza ma non punti d'arrivo.

La contestualizzazione del tema di ricerca e la sua stessa definizione evidenziano come gli elementi di cultura giuridica e politica, il tessuto istituzionale e amministrativo, il tipo sistema economico siano così rilevanti e importanti per il successo o il fallimento di una politica, e quindi, come conseguentemente un approccio fondato solo sulle buone prassi, non consenta di affrontare criticamente e propositivamente la questione. Insomma, le *best practices* sono utili per iniziare e stimolare il discorso su *come fare per avere successo*, ma non lo esauriscono. Il rischio da evitare è quello di pensare che una volta fatta la lista delle pratiche, venga meno il bisogno di comparare e imparare.

Si è scelto di porre al centro dell'analisi il sistema europeo e di confrontarlo con il sistema statunitense. Europa e Stati Uniti sono stati studiati in quanto sistemi politici generatori di regole destinate ad impattare sulla produzione normativa nazionale degli Stati consociati.

L'attenzione viene in particolare focalizzata sull'Europa, sia come sistema, sia come elemento unificatore di diverse esperienze nazionali. Gli Stati Uniti sono stati scelti come sistema da comparare a quello europeo principalmente per due ordini di ragioni: una di contesto - essi vivono una situazione paragonabile all'Europa in termini di non partecipazione dei giovani al mondo formativo/lavorativo - e una di approccio - differentemente rispetto all'Europa il tema dei giovani che non studiano e non lavorano non viene affrontato nell'ambito di politiche pubbliche di tipo occupazionale ma osservato in quanto questione sociale impattante sulle pari opportunità e sulla lotta alla criminalità, ed oggetto non tanto di intervento pubblico, ma di progetti legittimati dal sistema pubblico.

La ricerca si compone di quattro parti. La prima parte qualifica la questione oggetto di studio dal punto di vista prima di tutto definitorio, per indagare poi sui motivi che incidono e determinano la scarsa partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva e di come e in che misura le scelte politiche, economiche, sociali e normative siano in grado di influenzare ed incidere su queste dinamiche nei due macro sistemi considerati. La seconda è dedicata alle politiche che in Europa e negli Stati Uniti sono state messe a punto per affrontare la questione dei giovani che non studiano e non lavorano. In prima battuta lo studio si concentra sull'analisi della Raccomandazione europea istitutiva di un sistema di garanzia per i giovani e sulla sua implementazione nei principali stati europei per poi affrontare la questione con riferimento al contesto statunitense. La terza parte, che contiene le conclusioni, è dedicata alla comparazione dei due macro sistemi considerati, con l'obiettivo di pervenire all'individuazione delle c.d. *lezioni esemplari* ossia all'individuazione di quei principi di connessione e di quegli elementi che potrebbero maggiormente influenzare il successo di una politica occupazionale nel nostro Paese.

Literature Review

Il dibattito sul ruolo dei giovani nella costruzione dell'Europa e più in generale sulla questione giovanile è aperto da anni. *Garanzia giovani* costituisce insieme il punto d'arrivo di un percorso avviato nel 2001 con il *Libro Bianco sulla Gioventù* e al contempo il punto di partenza per la costruzione di un sistema di azioni orientate con una prospettiva di *mainstreaming* alla costruzione di un progetto politico comune in termini occupazione giovanile negli stati membri.

Il primo documento in cui la questione giovani viene definita come strategica per la costruzione del futuro dell' Europa è il Libro bianco della Commissione europea del 21 novembre 2001 - *Un nuovo impulso per la gioventù europea* che, con l'obiettivo di realizzare una maggiore partecipazione dei giovani in tutti gli ambiti della vita sociale attiva, propone un quadro rinnovato di cooperazione che comporta due aspetti distinti: il potenziamento della cooperazione fra i paesi dell'UE e una maggior presa in considerazione della dimensione gioventù nelle politiche settoriali. All'interno del Libro Bianco il tema dell'occupazione giovanile assume un'importanza centrale in quanto il lavoro viene definito come uno dei principali campi di intervento per assicurare e garantire la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Unione Europea. Il Libro Bianco è importante perché in esso si rinvergono le radici della *Garanzia giovani*. La Commissione, infatti nell'ambito di questo documento, invita gli Stati membri ad attuare politiche favorevoli all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro capaci di: i) migliorare la loro capacità d'inserimento professionale, ii) sviluppare la loro

attitudine all'imprenditorialità e alla creazione di posti di lavoro, iii) prevenire la disoccupazione giovanile di lunga durata attraverso misure basate su un accompagnamento individuale, sul miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione; sulla riduzione del numero di giovani che abbandonano prematuramente tali sistemi. L'attenzione ai giovani ed in particolare la strategicità delle politiche occupazionali a favore dei giovani quale strumento per la realizzazione di una loro maggiore partecipazione alla vita sociale attiva, si rinviene nella Decisione del Consiglio 2005/600/CE, del 12 luglio 2005 con la quale viene recepito un accordo sulla necessità di «offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani». Successivamente con la Decisione del Consiglio 2008/618/CE, del 15 luglio 2008 il periodo di tempo previsto dalla decisione del 2005 viene ridotto a «non oltre quattro mesi» per i giovani che lasciano la scuola. È nella Risoluzione del 6 luglio 2010 *-Promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti* che compare per la prima volta a livello europeo il concetto di *garanzia giovani*. Il Parlamento europeo, infatti, nell'ambito della citata Risoluzione, ha rivolto un appello alla Commissione, agli Stati membri, alle parti sociali e alle altre parti interessate affinché le politiche nazionali relative al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione «siano provviste di una garanzia per i giovani, che assicuri ad ogni persona giovane dell'Unione il diritto a un lavoro, a un apprendistato, a una formazione aggiuntiva o a una combinazione di formazione e lavoro dopo un periodo massimo di quattro mesi di disoccupazione». Successivamente, con la Comunicazione del 15 settembre 2010 *Gioventù in movimento*, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a introdurre all'interno dei propri ordinamenti sistemi di «garanzia per i giovani». Un anno dopo con le Conclusioni del 17 giugno 2011 - *Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di*

Europa 2020 il Consiglio ha invitato gli Stati membri ad agire rapidamente offrendo nuove opportunità di istruzione, (ri)qualificazione o misure di attivazione ai *NEET*. Nella Raccomandazione del 28 giugno 2011 - *Sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico* il Consiglio ha richiesto agli Stati Membri di impegnarsi nell'elaborazione di politiche basate su «dati di fatto, globali e intersettoriali, comprendenti misure volte a riavvicinare allo studio coloro che hanno abbandonato l'istruzione e a rafforzare il nesso tra i sistemi di istruzione e formazione ed il settore lavorativo». L'*incipit* vero e proprio della Raccomandazione sull'Istituzione di una garanzia per i giovani è contenuto nei lavori di preparazione del bilancio 2012, nell'ambito dei quali il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di realizzare «un'azione preparatoria a sostegno dell'istituzione di garanzie per i giovani negli Stati membri». Il lavoro della Commissione è confluito nella *Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani* del 5 dicembre 2012. La Proposta, che costituisce l'esito di un intenso periodo di confronto e studio con le Parti Sociali e gli Stati Membri, è stata recepita con alcune modifiche dal Consiglio che il 22 aprile 2013 ha adottato la *Raccomandazione sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani*, con cui ha richiesto agli Stati Membri di garantire a tutti i giovani europei di età inferiore ai 25 anni un'opportunità di studio o formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione ovvero dalla conclusione di un percorso scolastico o formativo. Gli interventi dell'Unione Europea si collocano in un quadro economico e sociale preoccupante. Secondo i dati contenuti nel rapporto ILO, *Global Employment Trends 2014*, pubblicato il 21 gennaio 2014, la debole ripresa economica non ha portato ad un miglioramento sui mercati del lavoro mondiali: nel 2013 il numero globale dei disoccupati ha raggiunto quasi i 202 milioni, la crescita dell'occupazione rimane debole, la disoccupazione continua a crescere, in particolare quella giovanile, e sono molti i

lavoratori scoraggiati che restano ancora al di fuori del mercato del lavoro. Ai ritmi attuali, da qui al 2018 saranno creati 200 milioni di posti di lavoro supplementari. Questo dato è inferiore al livello necessario per assorbire il numero crescente di nuovi ingressi nel mercato del lavoro. Nelle conclusioni del rapporto, il Direttore Generale dell'ILO, Guy Ryder, ha affermato «Quello di cui abbiamo bisogno è un ripensamento delle politiche. Sono necessari maggiori sforzi per accelerare la creazione di posti di lavoro e sostenere le imprese che creano occupazione» e ha sottolineato l'urgenza pressante di integrare i giovani nella forza lavoro. Attualmente, sono 74,5 milioni le donne e gli uomini disoccupati sotto i 25 anni, un tasso di disoccupazione giovanile che ha superato il 13%, ovvero più del doppio del tasso di disoccupazione generale a livello globale. Nel rapporto ILO, *La Garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, Pubblicato il 4 aprile 2013, *Garanzia giovani*, viene definita come uno strumento positivo per affrontare la questione della partecipazione dei giovani alla società attiva ed in particolare al mercato del lavoro, ma si afferma che sebbene questa «possa attenuare gli effetti negativi della disoccupazione di lunga durata e l'allontanamento dei giovani dal mercato del lavoro» occorre che questa venga accompagnata da politiche strutturali di lungo termine capaci di rispondere alla crisi dell'occupazione giovanile con un insieme di interventi sia a livello macroeconomico che microeconomico. La situazione tendenzialmente negativa viene confermata dal rapporto OECD, *Employment Outlook 2014*, pubblicato il 16 luglio 2014, il quale evidenzia come in molti Paesi dell'OCSE, la disoccupazione giovanile raggiunga livelli ben superiori rispetto a quelli del periodo che ha preceduto la crisi, nonostante una ripresa della crescita dell'occupazione. La persistenza di alti livelli di disoccupazione giovanile in alcuni Paesi si è tramutata in un aumento della componente strutturale della stessa che rischia di non essere riassorbita automaticamente da un miglioramento

della crescita economica, poiché la disoccupazione strutturale conduce a una perdita di capitale umano e di motivazione nella ricerca di un lavoro. Ma non è solo la componente “quantitativa” a preoccupare l’OECD che afferma che «la performance del mercato del lavoro dovrebbe essere valutata sia in termini di quantità, sia di qualità, delle opportunità di lavoro; in altre parole, le politiche dovrebbero mirare a promuovere un maggior numero e migliori posti di lavoro in particolare per i giovani». Nello studio OECD, *Survey of Adult Skills*, pubblicato nel 2013, l’Organizzazione, con riguardo la classe di età dei 16-29enni, richiama sulla necessità di intervenire sul rischio di esclusione dal sistema scolastico per agire sulle dinamiche della qualità e della quantità delle performance occupazionali. I risultati dello studio evidenziano l’importanza di promuovere un più alto livello di studi, ma anche di rafforzare le competenze in lettura, aritmetica e capacità di risolvere problemi e di migliorare le informazioni disponibili per i giovani quando scelgono un orientamento di studio. L’esperienza lavorativa, conclude l’OECD «alla stregua delle competenze generali, incide positivamente sul livello del salario sin dai primi passi nel mercato del lavoro» e richiama i Paesi sulla necessità di «introdurre o aumentare l’uso di moduli di apprendimento ottenuti nel luogo stesso di lavoro nei sistemi di formazione professionale e di apprendistato al fine di consentire ai giovani di acquisire maggiore dimestichezza con il mercato del lavoro e di implementare misure che prevedano la rimozione delle barriere che impediscono alle imprese di assumere lavoratori a tempo parziale e possibilmente l’introduzione d’incentivi fiscali per gli studenti che lavorano fino a raggiungere un determinato numero di ore».

Secondo i dati Eurostat pubblicati ad ottobre 2014, i giovani in Europa sono quasi cento milioni e costituiscono un quinto della popolazione totale. Dieci milioni di questi non studia e non

lavora. Secondo il rapporto della Commissione Europea, *e-Skills for Jobs in Europe Measuring Progress and Moving Ahead*, pubblicato nel luglio 2014, meno di una persona su tre in Europa (31,5%) è in possesso di un titolo universitario, mentre tale percentuale supera il 40% negli Stati Uniti e il 50% in Giappone. La quota dei ricercatori nella popolazione attiva è inferiore rispetto ai paesi concorrenti . Troppi giovani abbandonano la scuola prematuramente e sono quindi più esposti al rischio di disoccupazione, di inattività o di povertà o comunque di comportare elevati costi sociali ed economici. Attualmente il 14,4% dei cittadini dell'UE tra i 18 e i 24 anni ha abbandonato la scuola prima di aver conseguito un titolo di istruzione secondaria superiore e non segue ulteriori percorsi d'istruzione o formazione. Nel rapporto della World Bank, *World Development report*, pubblicato a marzo 2014, viene confermato l'arretramento delle condizioni economiche, sociali e lavorative, dei giovani rispetto alla generazione precedente nelle economie sviluppate. Il tasso di mortalità si riduce senza che quella di natalità accenni ad aumentare. La sostenibilità economica del sistema in futuro peserà sempre più sulle spalle di una popolazione sempre meno numerosa di attivi.

Mentre è evidente come la qualità del nostro domani in termini di benessere e di opportunità, dipenda dalle scelte fatte oggi e che riguardano soprattutto le nuove generazioni, non è altrettanto chiaro ai decisori internazionali quali siano le politiche da porre in essere per incoraggiare davvero un'inversione di rotta. La non chiarezza risulta con evidenza soprattutto dalla non folta letteratura comparativista sulla questione delle politiche a favore dell'occupazione giovanile. Sebbene molte siano le pubblicazioni volte a raccontare le esperienze portate avanti a livello nazionale o sovranazionale su questi temi, risulta essere assente una letteratura che affronti il tema secondo l'approccio del *lesson drawing*, che il presente studio si propone invece di adottare. Il *lesson drawing* è un approccio un approccio comparato

interpretativo che non si limita ad un elenco di buone prassi ma mira ad individuare e costruire delle “lezioni” a partire dai casi analizzati. Tale approccio si fonda sull’assunto per il quale *la costellazione delle variabili è più importante della singola variabile*. L’obiettivo, che questo tipo di approccio propone di realizzare è quindi quello di riconoscere gli elementi di connessione che determinano il successo dei singoli elementi, la c.d. *connectedness* delle variabili, ovvero la costellazione o configurazione che il tutto tiene insieme. In questo senso si veda R. ROSE, *What is lesson drawing?*, in *Journal of Public Policy*, n. 11 del 1991, pp. 3-30. Per un’analisi delle differenze tra il *best practices approach* e il *lesson drawing approach* nell’analisi comparata si rinvia a B. CZARNIAWSKA, *Narrating the organization. Drama of Institutional Identity*, University of Chicago Press, 1997, pp 54-58.

L’analisi comparata di una questione non può prescindere da un’attenta analisi della stessa in chiave definitoria.

Sebbene la questione “giovani” sia stata oggetto di innumerevoli analisi e studi pubblicati nel corso degli ultimi quarant’anni, solo di recente ci si è interrogati sulla necessità di definire compiutamente dal punto di vista soprattutto qualitativo il *target* cui indirizzare le politiche e i progetti rivolti a sostenere la loro partecipazione all’interno non solo del mondo del lavoro ma della società nel suo complesso. Sebbene, infatti, in Europa si sia iniziato a parlare di uno sviluppo di politiche per la gioventù, in senso proprio, a partire dalla fine degli anni Sessanta – con l’istituzione della Fondazione e del Centro Europeo della Gioventù a Strasburgo - prima del 2010 non ci si era mai preoccupati di definire con esattezza il loro campo di applicazione, con riguardo ai destinatari, definendoli. Eppure, alla base della progettazione di ogni politica o piano sovranazionale dovrebbe esserci la condivisione della base definitoria del problema stesso. La questione definitoria costituisce il punto di partenza per ogni studio in chiave

comparata. R. SACCO, in *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, 1980 – un manuale che riunisce gli appunti e la bibliografia delle lezioni tenute dal professor Sacco all'Università di Torino - nel capitolo *Lingua e Diritto* (pp. 117 e ss) analizza il rapporto tra parola e concetto (pp. 126 e ss.) e le difficoltà connesse alla trasponibilità in sistemi giuridici differenti, individuando nel problema definitorio *la prima preoccupazione dello studioso comparatista*.

Recependo l'indicazione di Sacco, lo studio in questione si apre con un'intera sezione dedicata alla definizione e alla qualificazione della questione oggetto dello studio. Si rileva innanzitutto come sebbene sia l'Europa che gli Stati Uniti stiano cercando soluzioni capaci di ri-immettere i giovani nei circuiti occupazionali o formativi riconoscendo loro un'opportunità (USA) ovvero una garanzia (EU), i destinatari di queste politiche, i c.d. *NEET* in Europa e *Disconnected* in USA, non siano chiaramente individuati nelle loro connotazioni qualitative.

Da una parte, manca una definizione internazionalmente condivisa di giovani, dall'altra la partecipazione ovvero la non partecipazione al mercato del lavoro viene rilevata utilizzando parametri diversi.

Dal punto di vista della definizione della categoria "giovani", non si può che prendere atto del fatto che non può esistere una definizione universalmente condivisa di un fatto sociale, quale è quello in oggetto, il cui significato è influenzato da variabili che mutano nel tempo e nello spazio e riflette i diversi contesti culturali, politici, sociali ed economici riflettendo all'interno dei quali viene contestualizzato. In questo senso si esprime E. ØYEN, *The Imperfection of Comparisons*, in E. ØYEN, *Comparative Methodology*, Sage, 1990, 1, pp 1-18. L'inesistenza di un parametro oggettivo di analisi induce in prima battuta a ritenere che l'analisi comparata possa rivelarsi inconcludente. Il rischio di inconcludenza è stato in effetti codificato e indagato da numerosi studi. In particolare, sulla problematicità degli studi

condotti in chiave comparata e sul *rischio di inconcludenza* connesso alle difficoltà di convenire intorno ad una definizione comune del parametro di analisi, si veda R. HAYMAN, *How can we study industrial relations comparatively?*, in AA. VV., *The Modernization of Labour Law and Industrial Relations in a comparative prospective*, Wolters Kluwer, Law& Business, 2009, pp. 3-24. In questo testo, l'Autore, affronta nello specifico il tema del "rischio di inconcludenza", ritenendo – dopo un'analisi della letteratura presente sul punto - che questo "rischio" sebbene debba essere tenuto a mente dallo studioso comparatista non deve ostacolare la ricerca comparata poiché' in essa risiede «il motore della conoscenza». Per evitare il rischio di inconcludenza è fondamentali dotarsi di un metodo che conduca ad individuare il nucleo essenziale del tema che si intende analizzare verificando in relazione a quello le divergenze e le convergenze presentate dai diversi sistemi oggetto di analisi. In questo senso si veda, il contributo di R. ROSE, *Comparative Forms of Comparative Analysis*, in *Political Social Study*, 1991, p. 448, nel quale si sostiene che «per collegare materiali empirici orizzontalmente attraverso le frontiere nazionali, essi devono essere anche collegati anche verticalmente, ossia attraverso concetti sufficientemente astratti e tali cioè da poter viaggiare attraverso i confini nazionali». Sulla base di queste premesse si è deciso di dedicare la prima parte dello studio in oggetto agli aspetti definitori in particolare delle nozioni in prima istanza di *giovani* e poi di *NEET* per la parte dedicata all'Europa, e di *disconnected*, in quella dedicata agli Stati Uniti. Si tratta di nozioni generiche e complesse che richiamano fatti sociali e in questo senso più difficili da analizzare e contestualizzare, pertanto lo studio su questi temi deve essere accompagnato da uno sforzo definitorio che abbia ben chiari già in partenza i propri limiti e le proprie potenzialità. Su questo tema M. COPPEDGE, in *Thickening Thin Concepts and Theories*, in *Comparative Politics*, 1999, n. 4, 468, ha evidenziato come «sebbene nel

mondo ideale dell'empirista i concetti sarebbero sottili, semplici, chiari e obiettivi, nella realtà fattuale le più importanti questioni teoriche, dalla democrazia al concetto di diritto, richiamano concetti spessi, che non possono essere ricondotti ad un unico indicatore senza perdere qualche parte importante del loro significato». Tali riflessioni valgono per il concetto di diritto e quello di democrazia, ma paiono essere direttamente applicabili anche alla categoria "giovani" che proprio come gli altri due concetti risente in modo assai significativo del contesto. La consapevolezza della difficoltà definitoria non deve tuttavia indurre lo studioso ad abbandonare il campo di ricerca ma ad essere consapevole del fatto che non è possibile in presenza di "fatti sociali" stabilire equivalenze totalmente affidabili e non arbitrarie, laddove i significati siano contestuali. In *Comparing Countries: Lessons Learned*, in E. ØYEN, *Comparative Methodology*, cit., pp 53-54, H. TEUNE, nell'affrontare il problema definitorio legato ai *fatti sociali* evidenzia la necessità di definire i concetti da porre alla base della comparazione «evitando ogni possibile condizionamento rispetto ai risultati desiderati». Per evitare questo rischio, J. MAHONEY, in *Qualitative Methodology and Comparative Politics*, in *Comparative Political Studies*, 2007, n. 2, 130, suggerisce di «non comparare gli elementi dei singoli sistemi ma le relazioni tra gli elementi nei diversi sistemi evidenziando quali dinamiche causali le determinino, partendo dalla definizione per vie generalissime di cosa rappresentino quegli elementi nei diversi contesti».

Cercando di recepire le indicazioni della letteratura comparativista, per definire la nozione di giovani e individuare la radice comune e quindi il fattore da porre alla base della comparazione tra i diversi sistemi considerati, si è reso necessario partire dell'etimologia della parola posta al centro dell'analisi.

Etimologicamente, la parola «giovane» affonda le sue radici alle

origini del linguaggio. Nelle lingue proto indoeuropee, venivano utilizzate le parole *Juvenem* e *Yuvanam* per descrivere la condizione di colui che si trova nella transizione verso l'età adulta. La radice YU-JU veniva utilizzato dai primitivi per descrivere il concetto di forza, di lotta, che richiamerebbe proprio quel periodo di tensione che connota il passaggio verso l'età adulta, in questo senso si veda, D.OLIVIERI, in *il Dizionario etimologico italiano, concordato coi dialetti, le lingue straniere e la topo-onomastica*, Ceschina, 1953. E' stato proprio l'etimo del concetto a determinare la base definitoria utilizzata a livello internazionale per definire lo *status* di giovane. Infatti, anche se all'interno dei diversi sistemi-Paese la definizione di giovane assume connotazioni diverse, in termini soprattutto anagrafici e socio-politici, ovunque qualitativamente viene al concetto di giovane viene attribuito il significato di descrittore di una condizione di transizione. La definizione di "giovane" adottata dalle Nazioni Unite, è quindi una definizione volutamente elastica di "giovane", capace di adattarsi e di salvaguardare le differenze dei diversi contesti di riferimento, pur individuando una fascia di età ritenuta rappresentativa dello *status*. Secondo le Nazioni Unite, sono giovani «le persone di età compresa tra i 15 ed i 24 anni di età, accomunate dal fatto di avere desideri ed aspirazioni di partecipare pienamente alla vita delle società a cui appartengono». Tale definizione si rinviene in diversi documenti ufficiali dell'ONU ed in particolare in: *Secretary-General's Report to the General Assembly*, A/36/215, 1981; *Secretary-General's Report to the General Assembly*, A/40/256, 1985; *General Assembly Resolution*, A/RES/50/81, 1995; *General Assembly Resolutions*, A/RES/56/117, 2002; *General Assembly Resolutions*, A/RES/62/126, 2008; *Commission for Social Development Resolutions*, E/2007/26 & E/CN.5/2007/1, 2007. La stessa definizione, sebbene accolta anche dall'ILO e dall'OECD, non è stata recepita da nemmeno una delle due organizzazioni all'interno del glossario ufficiale.

A livello europeo la definizione di giovani è contenuta nel *Libro Bianco della Commissione europea del 21 novembre 2001*, Un nuovo impulso per la gioventù europea, dove la gioventù viene definita come quel «periodo di vita che va dai 15 ai 25 anni». Nel Regolamento n. 2204/2002 i “giovani” sono definiti come una delle categorie di con «maggiori difficoltà a trovare un lavoro», e vengono per questo motivo definiti “svantaggiati” ed in quanto tali destinatari di specifiche azioni di politica attiva, qualora ricorrano le condizioni fissate dalla lettera l) del medesimo Regolamento, ovvero: a) non avendo compiuto il venticinquesimo anno di età siano privi di una regolare occupazione e non siano inseriti in un percorso formativo, b) a prescindere dall'età pur avendo terminato da non più di due anni un percorso formativo a tempo pieno non abbiano ancora trovato il primo impiego retribuito.

Come emerge dallo stesso Regolamento europeo, l'età può essere un indicatore non adatto per descrivere la condizione di giovane nei diversi contesti. La letteratura internazionale non si è dimostrata insensibile a queste definizioni e ha coniato due nozioni differenti per definire da un lato i giovani e dall'altro i c.d. giovani adulti: il concetto di *youth* si riferisce ai giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, mentre quello di *young adult* descrive gli appartenenti alla fascia di età compresa tra i 25 e i 24 anni. La definizione di queste due categorie implica la contestualizzazione nei diversi contesti a livello sociale, politico, economico e culturale. La letteratura in questo senso è ampia, nel saggio di in M. CART, *Young Adult Literature: The State of a Restless Art*, The Scarecrow Press, 2007, la questione definitoria viene ricostruita attraverso una *literature review* dei principali contributi che si sono preoccupati di qualificare il tema soprattutto in relazione al sistema statunitense, individuandone le dimensioni sociali, politiche, economiche e culturali. Con riguardo invece al contesto europeo, il quadro definitorio e le caratteristiche dei “giovani” sono ricostruite nel rapporto curato

da EUROSTAT, *Youth in Europe, a statistical portrait*, 2009 che si occupa di ricostruire in uno studio organico le varie dimensioni della questione giovanile: da quella demografica, a quella sociale, per arrivare a quella politica ed economica. Un altro interessante studio sulla situazione sociale dei giovani europei è quello pubblicato nel 2014 da EUROFOUND, dal titolo *La situazione sociale dei giovani in Europa*.

La tendenza statunitense è quella di approcciarsi non al tema giovani con una visione “olistica” quanto piuttosto settoriale con una visione che privilegia, quanto meno dal punto di vista sociologico, in particolare l’aspetto della “generazione” rispetto a quello dell’età, su questo aspetto si veda il rapporto US, Chamber of Commerce, *The Millennial Generation Research Review*, 2014, nell’ambito del quale vengono indagate le norme sociali collegate al concetto di “giovane” negli Stati Uniti. Con specifico riguardo, alla condizione dei giovani nel mercato del lavoro USA affrontato in chiave comparata, il riferimento va invece al saggio di G. MARTIN, *A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980–2007*, in *Monthly Labor Review*, July 2009.

I dati evidenziano una strutturale debolezza dei giovani nel mercato del lavoro, le cui motivazioni sono state individuate dalla letteratura in cause interne e cause esterne al mercato del lavoro. In particolare in G. S. FIELD, *Segmented Labour Market Models in Developing Countries*, Cornell University Press, 2009 ed in G. MARTIN, *A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980–2007* è possibile rinvenire una definizione del c.d. *LIFO PARADIGM*, in base al quale, soprattutto in paesi dove il “costo del licenziamento” è legato all’anzianità di servizio, i giovani avrebbero maggiori possibilità di esercitare leve di *retention* fondate per esempio sull’esperienza o sul capitale umano accumulato nel tempo all’interno dell’azienda. Quanto alle motivazioni “esterne”, si rinvia a D.N.F. BELL, G. BLANCHFLOWER, *Young People in the Great Recession*, in

Oxford Review of Economic Policy, Volume 27, Novembre 2011, pp.241-267 secondo cui i giovani rispetto agli adulti avrebbero meno capacità di cercare un lavoro utilizzando gli strumenti più efficaci ed avendo meno confidenza con il mercato del lavoro e le sue regole sarebbero svantaggiati anche nel riscuotere successo nell'ambito di un colloquio di lavoro e nelle procedure di selezione. Inoltre il fatto di essere spesso ancora dipendenti finanziariamente dalla famiglia di origine e di non avere responsabilità familiari e finanziarie dirette verso terzi, li renderebbero la seconda scelta di molti datori di lavoro che nella scelta tra essi e un adulto con responsabilità familiari sarebbero portati a privilegiare quest'ultimo anche per ragioni legate alla sostenibilità del sistema nel suo complesso.

Sono numerosi poi gli studi condotti dall'ILO e dall'OECD in chiave internazionale sul tema giovani, che viene affrontato soprattutto in termini di partecipazione al mercato del lavoro e di competenze. I report in questione contengono diverse definizioni di "giovani" che variano soprattutto in relazione alle fasce di età considerate e dell'argomento oggetto di analisi. In particolare sono significativi in questo senso le pubblicazioni annuali dell'ILO, *Global Employment trend for youth*, e per quanto riguarda l'OECD, *l'Employment Outlook*, i *paper* dedicati *JOBS for Youth*, e, per quanto riguarda gli aspetti legati alle competenze e all'educazione dei giovani, *l'Education at glance*. Il fatto che la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro costituisca lo snodo fondamentale per la loro partecipazione alla società attiva emerge in tutti i rapporti dedicati ad esplorare e approfondire la questione giovanile, i quali unanimemente individuano nella partecipazione dei giovani al mercato del lavoro il più importante fattore capace di incidere positivamente nella transizione verso l'età adulta. A codificare l'importanza della partecipazione al mercato del lavoro e delle competenze quali principali determinanti della transizione verso l'età adulta

definendoli *fattori push*, H. P. BLOSSFELD, E. KLIJZING, M. MILLS, E. K. KURZ, *Globalization, uncertainty and youth in society*, Routledge, London, 2005, pp 77. Per converso la non partecipazione né al mondo del lavoro né a quello della formazione, costituirebbe il presupposto della vulnerabilità dei giovani. Per molti anni la condizione di vulnerabilità e non partecipazione è rimasta però invisibile nelle statistiche.

Con l'obiettivo di descrivere con maggiore esattezza la vulnerabilità dei giovani e la loro effettiva condizione nel mercato del lavoro europeo, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, nel Regno Unito si è iniziato a misurare la loro lontananza dalla società attiva, ed in particolare la loro condizione di non partecipazione né al mercato del lavoro né al mondo della formazione, attraverso l'individuazione di un nuovo indicatore che venne inizialmente denominato Status Zer0 e che si è poi evoluto nel concetto di *NEET* che oggi utilizziamo.

Per un'analisi sull'evoluzione della definizione dei giovani che non studiano e non lavorano nel tempo il principale punto di riferimento è costituito da H. WILLIAMSON, *Status Zer0, Youth and underclass*, in R. MACDONALD, *Youth, The Underclass and Social Exclusion*, Routledge, 1997 pp.70-82.. Il capitolo quinto del manuale di Williamson è in particolare dedicato proprio alle origini della nozione di *NEET* e alla descrizione dei motivi che ne hanno determinato l'introduzione. In R. KAREN, *The Afterlife of NEETs*, in P. ATTEWELL, K. NEWMAN, *Growing Gaps: Educational Inequality Around the World*, Oxford University Press, 2010, pp. 181 e ss, è contenuto uno sviluppo della teoria contenuta nel manuale di Williamson, relativamente in particolare al concetto di *NEET* accompagnata anche da una lettura critica anche del c.d. *NEET Index*.

La prima volta che l'acronimo *NEET* fece la sua comparsa, fu alla fine degli anni '90 del secolo scorso, quando venne utilizzato nell'ambito di un rapporto governativo pubblicato dalla SOCIAL EXCLUSION UNIT del governo britannico, il cui titolo è *Bridging*

the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training, 1999. Da allora in avanti l'utilizzo di questo "indicatore" si è diffuso anche oltre i confini del Regno Unito, dove è stato unanimemente accolto come misura della "lontananza", capace di rendere anche numericamente e statisticamente visibili le difficoltà e i ritardi nelle transizioni dallo studio al lavoro, la scarsa capacità di includere i giovani e fenomeni di *skills mismatch* e scoraggiamento ed è stato oggetto di misurazione secondo parametri diversi. Con il passare degli anni anche a livello istituzionale si è convenuto sulla necessità di qualificare la condizione dei giovani andando oltre il semplice indicatore della disoccupazione giovanile, incapace per i limiti intrinseci alla sua stessa definizione, di misurare le c.d. *shades of grey* della condizione giovanile. In M. MASCHERINI, L. SALVATORE, A. MEIERKORD, J. M. JUNGBULT, *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Eurofound 2012, pp. 22-40, viene ricostruito nei dettagli il percorso che ha condotto ad affiancare allo *youth unemployment rate* il *NEET rate*.

Nonostante già dalla fine degli anni '80 fosse chiara la differenza tra lo status di *NEET* e quello di disoccupato, ci volle molto tempo perché a livello internazionale la definizione di *NEET* venisse accolta nei glossari delle organizzazioni internazionali e costituisse un parametro accolto nei principali rapporti internazionali, che tuttavia ancora oggi tendono a misurarla in modo differente.

Con l'obiettivo di pervenire ad una definizione uniforme del concetto di *NEET* e ad una loro misurabilità e comparabilità, l'OCSE e la Commissione Europea a partire del 2008 hanno avviato un'analisi volta alla costruzione di un indicatore uniforme del c.d. *NEET status*. Nel 2010 il Comitato europeo per l'occupazione (EMCO) è pervenuto all'individuazione di una definizione e di un metodo per misurare in modo uniforme la

quota di *NEET* negli Stati membri. La definizione accolta comprende i giovani tra i 15 e i 24 anni che non sono occupati e non sono coinvolti in un percorso scolastico o formativo ed è ora rinvenibile nel glossario internazionale dalla maggior parte delle organizzazioni, ad eccezione dell'ILO che tuttavia continua a darne per assodato il significato, richiamandosi a tale nozione nei suoi *Employment Outlook* a partire dal 2008.

Per un'analisi ricognitiva del diverso significato della nozione di *NEET* nei diversi Paesi del mondo, si rinvia a R. CICCIOMESSERE, *NEET: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano*, Italia Lavoro, 2011 nell'ambito del quale viene ricostruito il significato della nozione di *NEET* nella maggior parte dei Paesi del mondo. Un'indagine maggiormente articolata, e; contenuta invece in M. SZCZESNIAK, G. RONDON, *Generazione NEET: caratteristiche cause e proposte*, in *Orientamenti Pedagogici*, n. 4/2012, vol. 59 pp 729-747. Di particolare interesse poi la mappatura contenuta in L.R. SHEED, *Youth activism: an international encyclopedia*, vol. 2, K-Z, Greenwood Press, 2006.

Con riferimento alla definizione dei giovani che non studiano e non lavorano in Giappone, si rinvia a M.C. BRININTON, *Lost in transition: Youth Work, and instability in post industrial Japan*, Cambridge University Press, 2010. Per un quadro definitorio relativo al contesto statunitense si rinvia invece a K. GURUZ, *Higher Education and International mobility in global knowledge economy*, State University of New York Press, 2008. Per quanto riguarda il quadro relativo alla Cina si rinvia invece a J. LIN, X. SUN, *Higher education expansion and China middle class: beyond economic transformation*, The Brookings Institution, 2010, pp 217-241 e a Y. DI, *China's Employment Policies and Strategies*, Chinese Academy of Labour and Social Security, Ministry of Labour and Social Security, P.R.China, 2014.

Con riguardo all'Australia il contesto è stato ricostruito sulla base del *Jobs Australia Policy on Youth Transitions* del gennaio 2014;

con riferimento invece alla Nuova Zelanda il riferimento è al rapporto *Introducing the youth not in employment, education, or training indicator*, pubblicato nel 2014 dall'Ufficio Statistico neozelandese. Più in generale per una ricostruzione del quadro globale delle politiche avviate a favore dell'occupazione giovanile, si sono utilizzati i dati del report *The State of Youth Policy 2014*, curato dalla Youth Policy Organization.

L'utilizzo dell'indicatore *NEET* non è però esente da limiti o critiche, perché tende a restituire una fotografia approssimativa ed eccessivamente sfumata della condizione di non partecipazione dei giovani al mondo del lavoro e della società nel suo complesso. In questo senso S. YATES, M. PAYNE, *Not so NEET? A critique of the use of 'NEET' in setting targets for interventions with young people*, *Journal of Youth Studies*, 9(3), pp.329–344, 2006. In particolare l'aspetto maggiormente criticato del c.d. *NEET labelling* riguarda l'impossibilità di descrivere una condizione di non essere, quale è quella appunto dei *NEET* con il risultato di trattare come se fossero una categoria omogenea un insieme tendenzialmente infinito e indiscriminato di persone il cui unico punto di contatto è una condizione di "non essere". Per una rassegna delle principali criticità dell'utilizzo della categoria descrittiva dei *NEET*, si rinvia a J. MIZRA DAVIES, *NEET: Young People Not in Education, Employment or Training, Economic Policy and Statistics*, House of Commons Library, 2014. La principale caratteristica del *NEET status* sta proprio nella sua mutevolezza che emerge con evidenza solo prestando attenzione alle dinamiche anagrafiche: i *NEET* sono una platea composta da individui con età compresa tra i 15 i 24 ovvero i 29 anni fino anche ai 34 anni, una popolazione al suo interno fortemente segmentata anche dal solo punto di vista dell'età. A focalizzare l'attenzione su questo aspetto ed in particolare sulla necessità di scomporre il dato per classi di età è in particolare il contributo di H. NUDZOR, *Depicting young people by what they are not: conceptualisation*

and usage of NEET as a deficit label, Educational futures, pp. 12-25, 2010.

Secondo la letteratura che ha criticato l'indicatore volto a misurare la *NEET condition*, perché il *NEET rate* possa essere significativo e descrittivo della condizione di vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro «occorre scomporlo scommettendo sulle capacità esplicative delle “differenze”». Considerare l'insieme dei *NEET* solo in virtù di ciò che li accomuna – ovvero il fatto di essere privi di un'occupazione e non più all'interno dei sistemi di formazione–istruzione - induce a credere che le criticità osservate siano suscettibili delle medesime risposte, quando non è così perché le risposte devono tener conto della motivazione che ha condotto la persona a trovarsi in quella determinata situazione». Ma l'eterogeneità dei giovani *NEET* è dovuta, non solo al mero aspetto anagrafico ma altresì alla compresenza di fattori alternativi e il rischio maggiore, sotto il profilo dell'elaborazione delle *policies* ad essi dedicate, è che la mancanza di precisione nello scomporre la popolazione dei *NEET* possa generare azioni asimmetriche e dunque fallaci. In questo senso: T. SPIELHOFER, T. BENTON, K. EVANS, G. FEATHERSTONE, S. GOLDEN, J. NELSON, P. SMITH, *Increasing participation: understanding young people who do not participate in education or training at 16 or 17*, NFER, 2009. Tali indicazioni sono state recepite nello studio condotto da EUROFOUND, *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012, cit., che contiene un importante approfondimento delle motivazioni che hanno indotto un giovane a diventare *NEET*.

D'altro canto le opzioni alternative per la misurazione della lontananza dei giovani rispetto alla società appaiono soggette a limiti ancora maggiori che vengono individuati nel dettaglio nell'analisi condotta da H. NUDZOR, *Depicting young people by what they are not: conceptualisation and usage of NEET as a*

deficit label, Educational futures, pp. 12-25, 2010. Per tale motivo si è scelto, nella consapevolezza dei limiti insiti e propri del *NEET rate*, di fondare su di esso l'analisi oggetto del presente studio, tenendo a mente nella lettura dei risultati raggiunti che questi risentono inevitabilmente dell'approssimazione propria di ogni generalizzazione dei fatti sociali. Questa opzione interpretativa trova sostegno nel documento redatto dal SDSN Council che per il raggiungimento dei c.d. *Sustainable Millenium Development Goals* (SDGs) ha selezionato una serie di indicatori che dovrebbero essere utilizzati a livello internazionale per individuare target prioritari di intervento sui quali agire per assicurare appunto uno sviluppo sostenibili, tra questi il *NEET rate* è stato riconosciuto come l'indicatore maggiormente strategico ai fini della definizione e della oggettivazione dei problemi legati alle transizioni occupazionali dei giovani, affermando tuttavia la necessità di poter disporre di un sistema di rilevazione statistica che consenta la disaggregazione del dato relativo al *NEET rate* dando evidenza delle caratteristiche dei giovani *NEET* (età, genere, etnia, status) e delle motivazioni che lo hanno presumibilmente determinato (disabilità, scoraggiamento...). Il rapporto è stato preceduto da un'indagine che ha raccolto i riscontri e le osservazioni di 2850 organizzazioni e centri di ricerca internazionali e che dovrebbe fornire la base per l'analisi in chiave comparata della condizioni dei giovani nella società ma che allo stato attuale è ancora presente solo sotto forma di bozza.

Con riferimento invece al sistema statunitense, occorre immediatamente dare conto del fatto che qui la condizione che in Europa definiamo con l'acronimo *NEET*, viene descritta utilizzando diversi indicatori descrittivi aspetti diversi della c.d. *Vulnerable Youth condition*, il principale e quello maggiormente affine al *NEET Index* è il *Youth disconnected Index* che viene tuttavia calcolato in maniera differenziata. L'approccio

statunitense quindi privilegia l'utilizzo di più categorie descrittive per qualificare la condizione di "distacco rispetto alla vita sociale attiva". Per la descrizione dello *status* dei giovani negli anni della crisi nel contesto statunitense, si è in particolare utilizzato il contributo di D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Young people and the Great Recession*, *Oxford review of economic policy*, Vol. 27, n. 2 del 2011, pp. 241-267 che utilizza il Regno Unito e gli USA come casi studio per misurare gli effetti della crisi sulle coorti più giovanile della popolazione con particolare riguardo al fenomeno dei costi connessi alla mancata partecipazione di questi alla società attiva e più in particolare al mercato del lavoro. Maggiormente concentrato sugli aspetti connessi al tema della "generazione" e sulle ripercussioni sociali della mancata partecipazione dei giovani alla società S. BERRIDGE, *Millenials after the great recession*, *Monthly Labour Review*, Sept. 2014, p.1-30. Sempre su questo tema ma maggiormente focalizzato sulla componente educativa della *millennial generation*, M. PHILLIPS, J. SMILAEK, *The 23 years old will save America*, *Bloomberg Business Week*, June, 2014, pp. 14,16.

La letteratura in questo senso è ampissima. Si citano in particolare tra i contributi più significativi relativamente ai profili legati al mercato del lavoro: H. WAYNE, G. OSGOOD., *On Your Own Without a Net: The Transition to Adulthood for Vulnerable Populations*, The University of Chicago Press, pp. 4-6, 2006, S. DANZIGER, D. RATHER, *Labor Market Outcomes and the Transition to Adulthood*, *The Future of Children*, Transition to Adulthood, vol. 20, no. 1, p. 24, 2010.

Le prime analisi ufficiali, promosse dal Congresso, sulla condizione dei giovani *disconnected* risalgono al 2009 e sono confluite nel rapporto, *Disconnected Youth: A Look at 16- to 24-Year Olds Who Are Not Working or In School*, curato da A. L. FERNANDES, T. GABE. La definizione contenuta nel rapporto governativo è stata di recente messa in discussione nell'ambito

di uno studio pubblicato ad ottobre 2014, promosso da MEASURE OF AMERICA, *One in seven*, che nel fotografare la situazione dei giovani disconnessi, amplia la definizione governativa denunciando l'esistenza di un fenomeno di una gravità maggiore rispetto a quello identificato dal Governo.

Un interessante raffronto tra i possibili indicatori della condizione giovanile ed in particolare per una comparazione tra gli indici utilizzati in Europa e quelli utilizzati negli Stati Uniti è contenuto in C. FILMER-SANKEY, T. MCCRONE, *Developing Indicators for Early Identification of Young People at Risk of Temporary Disconnection from Learning*, NFER Research Programme: From Education to Employment, 2012.

Per la ricostruzione della fotografia dei *NEET* in Europa si sono in particolare utilizzati i rapporti periodici pubblicati da Eurostat nei bollettini resi mensilmente. Sotto l'aspetto qualitativo si è invece fatto riferimento allo studio pubblicato da EUROFOUND, *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012, cit., per individuare nello specifico anche in chiave comparata le caratteristiche socio-economiche dei giovani *NEET* ed i correlativi costi dell'inattività e della disoccupazione giovanile per i diversi Stati europei.

Per una lettura critica e un approfondimento della condizione socio-economica della condizione di vulnerabilità dei giovani europei e dei limiti intrinseci alle fotografie scattate dalle indagini statistiche si rinvia a D. CARD, T. LEMIEUX, *Adapting to circumstances*, in D.G. BLANCHFLOWER, R. FREEMAN, *Youth Employment and Joblessness in advanced countries*, National bureau of economic research, University of Chicago press, 2000, e al più recente D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 470. Per l'approfondimento del tema relativo alla componente strutturale del fenomeno della non partecipazione con riguardo in particolare alla componente volontaria il riferimento è a K.B.

CLARK, L. H. SUMMERS, *The dynamics of youth unemployment*, in R. B. FREEMAN, D.A. WISE, *The labor market problem, its nature, causes and consequences*, National bureau of economic research, University of Chicago press, 1982. Molti studi, anche a livello internazionale, hanno evidenziato l'importanza di dotarsi di una politica comune in tema di partecipazione giovanile non solo al mercato del lavoro ma alla società nel suo complesso, rinvenendo in sistemi paragonabili a quello della *Youth Guarantee*, una possibile risposta a questo problema. Va ricordato in particolare il paper ILO, *Youth guarantee: a response to the youth employment crisis?*, 2013, in cui l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha salutato con favore l'iniziativa europea, quale primo passo verso la costruzione di un sistema volto a sostenere i giovani nelle loro transizioni verso l'età adulta. In precedenza l'Unione Europea era stata sollecitata dalla stessa ILO a dotarsi di una politica comune più efficace, capace di ricondurre a sistema le diverse azioni esistenti. In questo senso si rinvia ai diversi documenti ILO, *The call for action on the youth employment crisis: Technical cooperation portfolio*, 2013; *Mobilizing support for the call for action on the youth employment crisis*, 2013; *The ILC Resolution to tackle the youth employment crisis: A call for action*, 2012; *The youth employment crisis: Time for action: Report V*, International Labour Conference, 101st Session, 2012; *The Youth Employment Crisis: Highlights of the 2012 ILC report*, 2012.

I contenuti e il metodo delineati nella Raccomandazione Europea del 22 aprile 2013, che ha istituito un sistema di *Garanzia giovani*, affondano le radici oltre che nelle *best practices* avviate nei Paesi europei, nelle indicazioni progettuali e sistematiche contenute in diversi documenti pubblicati dall'ILO: *Guide for the formulation of national employment policies*, 2012; *Tackling youth employment challenges: an overview of possible actions and policy considerations and an introductory guide for*

employers organizations, 2011; *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion*, 2009. Sempre con riguardo al contesto internazionale e con particolare riguardo alle esperienze già avviate e ad essa riconducibili, si rinvia a L. CROWLEY, K. JONES, N. COMINETTI, J. GULLIFORD, *International Lessons: Youth unemployment in the global context*, Work foundation of Lancaster University, 2013.

Per la ricostruzione del cammino che ha condotto all'approvazione della *Youth Guarantee*, si rinvia al documento e agli allegati contenuti in COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Proposal for a Council Recommendation on establish a Youth Guarantee*, Brussels, COM (2012) 729, e allo studio condotto dalla COMMISSIONE EUROPEA, *Peer Country Papers on Youth Guarantee*, Bussels, 2012.

L'impianto della *Youth Guarantee* è di derivazione nord-europea. In Norvegia e Finlandia infatti, già dalla fine degli anni '80 del secolo scorso esisteva un sistema di *Youth Guarantee*. Per la ricostruzione del quadro nord-europeo e delle sue principali caratteristiche si rinvia a M. MASCHERINI, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, 2012. Per un ulteriore approfondimento dell'attuazione della *Youth Guarantee* nei Paesi nord-europei si rinvia a J. OLOFSSON, E. WADENSJÖ, *Youth Education and Labour Market in the Nordic country*, Friederich Ebert Stiftung, Study, 2012.

La *Youth Guarantee* non si esaurisce in una riproduzione del modello nord-europeo a cui pur espressamente si richiama, ma si contraddistingue per essere una strategia composta da diversi pilastri e linee d'azioni accomunate dell'obiettivo di supportare i giovani nelle transizioni verso l'età adulta.

Per un excursus dei principali progetti a cui la *Youth Guarantee* si richiama, si rinvia allo studio pubblicato da EUROFOUND, *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*, 2012. Con riguardo alle diverse

politiche riconducibili a sistemi di *Youth Guarantee* già presenti in Europa ed in particolare relative alle misure di attivazione dei giovani nel mercato del lavoro, si rinvia a M. MASCHERINI, *An overview of the European Youth Guarantee*, IZA, 2013. Con riferimento specifico alla parte della Raccomandazione europea in cui viene promossa l'introduzione di un sistema di valutazione e monitoraggio delle politiche occupazionali in chiave europea, e per quanto riguarda le esperienze già presente in Europa in punto si rinvia a J. HAWLEY, A. HALL, T. WEBER, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, Eurofound, 2012.

L'analisi puntuale dei contenuti della Raccomandazione effettuata nel presente studio si basa sulla documentazione pubblicata dalla Commissione europea a supporto e a preparazione della stessa Raccomandazione, che viene citata nel corpo del testo in modalità ipertestuale.

In particolare per la ricostruzione del fondamento logico e dell'approccio con cui è stata progettata la Raccomandazione, si è fatto riferimento al *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che ha accompagnato il documento Proposta di Raccomandazione del Consiglio sull'Istituzione di una Garanzia per i Giovani*, del 5 dicembre 2012. Il *Preparatory action on the Youth Guarantee. First Findings Report*, 2014, è stato invece utilizzato per la ricostruzione del concetto di *Youth Guarantee* e l'interpretazione dei c.d. blocchi di azioni o orientamenti, che devono, o meglio avrebbero dovuto indirizzare, gli Stati Membri nella progettazione e nell'attuazione dei Piani nazionali. In questo senso anche il documento della Commissione, *Frequently Asked Questions on the Youth Guarantee*, ha costituito un supporto nell'interpretazione soprattutto di alcuni contenuti tecnici della Raccomandazione.

Relativamente invece alle *misure connesse al mercato del lavoro* di cui al terzo pilastro e l'individuazione delle buone prassi si è utilizzata la documentazione della Commissione a supporto

della Raccomandazione e il *rapporti di peer review* di analisi e contestualizzazione delle politiche occupazionali condotte da ciascuno Stato Membro e che sono disponibili in versione tradotta nella banca dati “documenta” di Italia Lavoro.

La Raccomandazione costituisce un sistema di azioni, in buona parte già presenti nell’ordinamento comunitario. Per quanto riguarda l’apprendistato, per esempio il riferimento contenuto in diversi punti è *all’Alleanza Europea per l’Apprendistato*: si tratta di un progetto europeo avviato nel luglio 2013 che riunisce le autorità pubbliche, le imprese e le parti sociali, gli enti dell’istruzione e della formazione professionale, i rappresentanti dei gruppi giovanili ed altri attori chiave quali le camere di commercio per coordinare e promuovere iniziative volte a favorire l’apprendistato su scala europea. L’Alleanza costituisce uno degli elementi del sistema *Garanzia giovani*. Per quanto riguarda invece i tirocini l’Unione Europea in questi anni ha messo a punto una serie di azioni che hanno condotto all’approvazione del *Quadro di Qualità per i tirocini* di cui alla Raccomandazione del 10 marzo 2014.

Per individuare le esperienze di successo e gli elementi che maggiormente influiscono sulla qualità degli Apprendistati e dei Tirocini si è utilizzato lo studio della Commissione, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors A Guidebook for Policy Planners and Practitioners*, 2013.

Con riguardo allo stato di avanzamento e di implementazione della *Youth Guarantee* nei principali Stati Europei si rinvia in particolare allo studio condotto da OECD, *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European Experiences*, 2014. Per un’analisi di quelli che sono i principali ostacoli all’attuazione del Piano europeo nei diversi Stati membri si rinvia allo studio critico, *A long overdue signal to Europe’s youth. Opportunities and obstacles to implementation of the European Youth Guarantee*, curato dalla Friedrich Ebert Stiftung,

2012. Sempre su questo tema e in particolare per quanto concerne più in particolare l'aspetto dell'implementazione legato ai territori, si veda J. ROWE, *Localised Approaches to tackling youth employment, Briefing Paper of Center for Local Economic Strategies*, 2012.

Con riferimento invece al ruolo dei servizi per l'impiego nelle politiche a sostegno delle transizioni in particolare dei più giovani, si è utilizzato *The role of Public Employment Services in Youth integration. A review of European good practice*, curato dal Budapest Institute per la Commissione Europea, 2011. Lo studio è strutturato in sei parti: la prima traccia una panoramica della situazione dei giovani nel mondo del lavoro, la seconda contiene un'analisi comparata dell'organizzazione dei servizi per l'impiego negli Stati Membri, la terza è dedicata alle misure per l'inclusione dei Giovani nel mondo del lavoro e nella società attiva e si sofferma sui diversi modelli di *Youth Guarantee*, la quarta si concentra sugli aspetti "cooperativi" e contiene un'analisi sulla partnership che i servizi per l'impiego dei diversi Paesi europei hanno costruito con le Scuole e le rappresentanze datoriali, la quinta contiene un'analisi dell'efficacia delle misure adottate nei diversi Stati Europei, la sesta infine individua i principali spunti e gli elementi di trasferibilità.

Per l'inquadramento della questione statunitense e l'approfondimento delle politiche pubbliche dedicate alle transizioni occupazionali dei giovani e le differenze rispetto al contesto europeo si rinvia al contributo di G. QUINTINI, *Going separate ways? Differences in school-to-work pathways between Europe and the US*, pubblicato in OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 90.

L'approccio europeo e quello statunitense differiscono in molti punti, primo tra tutti il diverso ruolo riconosciuto all'attore pubblico. Per una ricostruzione delle politiche pubbliche in materia di apprendistato e transizioni occupazionali negli Stati

Uniti si rinvia a C. J. O'LEARY, R. A. STRAITS, *Job Training Policy in the United States*, S. A. Wandner, Editors.

Nei primi anni '90 quando l'Unione Europea iniziava a riflettere sulla «questione giovanile» mettendo a punto politiche specificamente dedicate ai giovani, il Congresso statunitense pubblicava un rapporto critico sui programmi pubblici a favore dell'occupazione giovanile degli ultimi dieci anni (JTPA Evaluation), evidenziando gli scarsi risultati raggiunti dai programmi pubblici avviati. Per l'approfondimento di questo tema si rinvia a N. HARRISON, N. JURIS, D. STERN, S. STERN, *Cost-Benefit Evaluation of Job Training Partnership Act Programs*, consultabile on line al seguente indirizzo people.virginia.edu/~sns5r/ccfstf/JTPA.doc

Da allora in avanti negli Stati Uniti non sono più rinvenibili interventi federali strutturati diretti ad affrontare la questione giovanile attraverso politiche pubbliche ad hoc. Questo approccio di abbandono del campo è stato oggetto di critiche di molta parte della dottrina che invece ha sostenuto la necessità di sostenere con politiche pubbliche incentivanti l'apprendistato sul modello duale tedesco, su tutti si veda l'approfondito studio di R. LERMAN *Expanding Apprenticeship Opportunities in the United States*, consultabile online al seguente indirizzo http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/06/19_hamilton_policies_addressing_poverty/expand_apprenticeships_united_states_lerman.pdf. Nel paper l'Autore definisce l'apprendistato come un catalizzatore di opportunità e uno strumento per creare valore condiviso per gli Stati Uniti. Sulla necessità di individuare strumenti anche di tipo contrattuale per attivare i giovani disconnessi si rinvia allo studio commissionato dal Congresso e condotto da C. R. BELFIELD, H. M. LEVIN, W. KILPATRICK, R. ROSEN, *The economic value of youth opportunities*, 2012, consultabile on line al seguente indirizzo http://www.civicenterprises.net/MediaLibrary/Docs/econ_value_opportunity_youth.pdf dove è possibile anche rinvenire un

accurata analisi del costo economico e sociale della non partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva negli Stati Uniti. Con l'obiettivo di migliorare la qualità dei programmi volti a sostenere i giovani nella transizione verso l'età adulta, a partire dalla fine degli anni '90 negli Stati Uniti - parallelamente alla pubblicazione del *JTA Evaluation Report* e al conseguente drastico taglio alla spesa per le politiche giovanili - si sono costituite diverse reti di azione. PEPNet è stata la prima rete a svilupparsi in questo senso e a ricevere la legittimazione pubblica. Nell'ambito delle azioni di PEPNet è stato definito un processo di peer-review di valutazione e condivisione dei programmi attuati in diversi contesti con l'obiettivo di supportare i giovani nelle transizioni verso l'età adulta. PEPNet raccoglie le buone prassi e i contributi dei più importanti centri di ricerca sui temi della partecipazione e riattivazione degli *Youth disconnected*. Con lo stesso obiettivo sono nati diversi movimenti: l'«Opportunity Nation», l'«Aspen Forum for Community Solutions», il «Jobs for the Future», lo «YouthBuild USA» e molte altre organizzazioni che hanno offerto il loro contributo al dibattito su questi temi con studi dettagliati e proposte d'azione che sono poi confluite nel *draft* di Pathways adottato dal *Working Group*.

Nonostante il rinato attivismo del governo Obama sui temi legati ai giovani e la ripresa occupazionale, le stime delle organizzazioni internazionali non prevedono un miglioramento dei tassi di giovani che non studiano e non lavorano né del dualismo giovani adulti nel mercato del lavoro statunitense, ad individuare nel modello tedesco un possibile punto di riferimento per un rilancio del sistema americano si veda T. KOCHAN, *Risolvere il paradosso del capitale umano in America: un patto per l'occupazione per il futuro della nazione*, In *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2013 (titolo originale: *Resolving America's Human Capital Paradox: A Jobs Compact for America's Future*, traduzione a cura di P. Tomassetti) e ancora su questo tema e

sulla stessa linea H. J. HOLZER, *Lavoratori qualificati per posti di lavoro di qualità: come migliorare il sistema educativo e la forza lavoro negli Stati Uniti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2013 (titolo originale: Good workers for good jobs: improving education and workforce systems in the US, traduzione a cura di P. Tomassetti).

Un'attenzione particolare in vista dell'obiettivo che lo studio si propone di raggiungere viene riservata al caso italiano che viene approfondito in modo maggiormente dettagliato rispetto agli altri casi nazionali.

Il percorso di attuazione di *garanzia giovani* in Italia è iniziato con l'articolo 5 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99 che ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una apposita "Struttura di Missione" con compiti propositivi e istruttori in materia di politiche attive del lavoro. Per un commento alla legge di Riforma ed in particolare all'avvio dell'implementazione in Italia si rinvia a M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013. La Struttura di Missione è destinata ad operare nelle more della riforma dei servizi per l'impiego e a fungere da anello per il coordinamento della *governance* della *Garanzia giovani* in Italia. L'assenza di un'infrastruttura operativa dei servizi per il lavoro costituisce una delle principali criticità della *Garanzia giovani* nel nostro Paese, la cui strategicità viene evidenziata anche Proposta della Commissione Sulla costituzione di una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego poi confluita nella Decisione del Parlamento europeo del 15 maggio 2014, con cui è stata sottolineata la necessità di trasformare i servizi per l'impiego degli Stati Membri in moderne «Agenzie di gestione della Transizione» titolate ad offrire «una combinazione di politiche occupazionali attive e passive». Sulla necessità di una tale struttura per rendere operativa la *garanzia giovani* nel nostro Paese si rinvia a R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *I giovani*

e il mercato del lavoro e il programma Youth Guarantee, Italia Lavoro, 2013.

Per l'individuazione del contesto in cui la *garanzia giovani* si inserisce, con particolare riferimento all'individuazione del *target* e alle sue caratteristiche, allo stato di efficienza delle politiche attive e delle strutture intermedie, si è fatto riferimento ai dati contenuti nel testo di Italia Lavoro utilizzato per l'Audizione alla Camera del 26 giugno 2013, propedeutica all'avvio dei lavori per l'avvio della progettazione del Piano *Garanzia giovani*. Il documento intitolato Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, è consultabile sul sito di Italia Lavoro, nella sezione Banca Dati, Documenta.

Per uno sguardo d'insieme ed in particolare sul ruolo svolto dai servizi occupazionali nella gestione delle transizioni occupazionali dei giovani, si rinvia al contributo di L. FORLANI, *Politiche del lavoro e governance nei Paesi dell'Unione Europea: uno sguardo d'insieme*, pubblicato in www.nel.merito.it. Ancora sul tema dei servizi per l'impiego e della loro strategicità nelle politiche occupazionali, si rinvia a M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2003, dove sono presenti diversi contributi che trattano e approfondiscono, anche in chiave comparata, il ruolo e il funzionamento dei servizi per l'impiego all'interno delle politiche per l'occupazione e delle Riforme del collocamento. In M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Collana ADAPT Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2011, si ricostruisce il frastagliato quadro normativo che regola i servizi per l'impiego con particolare riguardo al funzionamento dei meccanismi di accreditamento nei diversi modelli regionali. Nello specifico, nel capitolo IV, si ricostruisce il quadro che regola l'accREDITAMENTO in materia di formazione professionale e vengono messe a confronto le diverse esperienze regionali. Invece in R. CICCIOMESSERE E M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro,

2011 è rinvenibile un interessante approfondimento dei rapporti tra gli operatori pubblici e privati nell'erogazione dei servizi per l'impiego. Più generale sui sistemi di regolazione del mercato del lavoro si rimanda a S. SPATTINI (a cura di), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, 2012.

Relativamente, invece, alla situazione dei nostri Centri per l'impiego e alla loro capacità intermediativa, il rapporto curato da ISFOL, *Il mercato del lavoro tra forma e sostanza*, 2013 evidenzia come i CPI italiani intermedino di fatto meno del 3% della forza lavoro.

Invece per una ricognizione del funzionamento dei servizi per l'impiego e dei modelli organizzativi adottati all'interno dei CPI si rinvia allo studio condotto da F. GHERGO, D. PAVONCELLO, *Modelli organizzativi e operativi dei servizi di orientamento nei centri per l'impiego*, Isfol, 2005. Per un'analisi invece delle criticità proprie della categoria *NEET* nel nostro Paese e per una loro suddivisione in cluster facendone emergere le principali caratteristiche e difficoltà di transizione, si rinvia al *paper* di F. GASPANI, T. GEROSA, *Giovani NEET e accesso all'impiego*, presentato al convegno "giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche, organizzato dal dipartimento di sociologia e diritto dell'economia dell'università di Bologna tenuto il 1 febbraio 2013.

Con riguardo allo stato di implementazione della *Garanzia giovani* in Italia il riferimento va a ISFOL, *L'attuazione della Garanzia giovani: una prima mappatura finanziaria*, 2014 e ai rapporti di monitoraggio settimanali pubblicati a cura della struttura di missione al sito www.garanziaiovani.gov.it e a quelli pubblicati nei portali nazionali delle diverse regioni. Allo stato non esiste bibliografia circa lo stato di attuazione nei territori per cui le uniche fonti sono le normative locali e le presentazioni utilizzate ai convegni informative messe a disposizione dalle amministrazioni regionali.

Parte Prima

Giovani e Lavoro: la definizione del problema

1. I giovani che non studiano e non lavorano: aspetti definitivi

Le politiche del lavoro sia europee che statunitensi si sono per molto tempo occupate genericamente di supportare i disoccupati nella ricerca di una nuova occupazione, senza prestare troppa attenzione alla necessità di qualificare i propri destinatari e di adeguare alle loro caratteristiche gli interventi, personalizzandoli. Solo di recente, parallelamente all'emergere della necessità di definire politiche dedicate ai giovani sulla base del paradigma del *no one size fits all*, si è preso coscienza prima dell'insufficienza dell'approccio rivolto genericamente ai «disoccupati» e poi di quello legato ai «giovani disoccupati».

Preso atto dell'impossibilità di definire i giovani in genere come destinatari delle politiche di attivazione e della non descrittività degli indicatori statistici *standard*, ci si è concentrati sulla necessità di individuare una definizione capace di fotografare la dimensione patologica della condizione giovanile e di misurarla. Nonostante gli sforzi fatti, i risultati non sono ad oggi ancora soddisfacenti e le insufficienze riguardano a ben vedere proprio l'aspetto definitorio.

Seppure la nozione di *giovani che non studiano e non lavorano* appaia generalmente condivisa, diversi sono i modi in cui questa

viene misurata e interpretata. Il fatto che ogni paese adotti il proprio metro e il proprio approccio definitorio da una parte è necessario e opportuno - in quanto la nozione di «giovane» e quella di «partecipazione attiva» sono influenzate e determinate inevitabilmente da variabili di contesto e devono perciò essere affrontate sulla base di questi rilievi - dall'altra rende difficile tanto l'analisi comparata quanto la progettazione stessa di una «politica comune». Queste considerazioni evidenziano quello che è il rischio di «inconcludenza» che ogni analisi comparata e ogni politica comune portano con sé, che deve essere affrontato e gestito attraverso la definizione di un metodo orientato ad individuare i «principi comuni», capace di scommettere sull'efficacia descrittiva delle differenze, che non teorizzi modelli, ma sappia a partire dalle esperienze e dai loro risultati, ricavandone quegli estratti che possono essere condivisi e contestualizzati all'interno dei singoli sistemi.

La volontà di dedicare una parte di questo studio agli aspetti definitori e qualificatori della *questione giovanile*, nella convinzione che questi costituiscono fattori cruciali non solo per l'analisi comparata ma anche per la progettazione di ogni politica che ambisca definirsi «comune».

La nozione di «giovane», tende ad essere data per scontata in quasi tutti gli studi che li riguardano, inducendoci a ritenere che il problema definitorio non si ponga.

Se però proviamo a porci domande apparentemente banali, come per esempio, *quali sono gli elementi in base ai quali possiamo definire una persona «giovane»*, e cerchiamo di rispondere a queste in relazione a diversi sistemi-paese, ci rendiamo immediatamente conto di come la risposta non sia affatto semplice, in quanto influenzata da una molteplicità di variabili di contesto, capaci di determinare risposte molto diverse nello spazio e nel tempo.

Se è vero che in tutti i contesti alla nozione di «giovane» si

ricollega lo stesso significato, ossia quello di «persona che è nell'età tra l'adolescenza e la maturità», molte sono le diversità riscontrabili nei contenuti sostanziali della nozione.

La nozione di «giovane» e la sua etimologia

Nelle lingue proto-indoeuropee il concetto di giovane veniva espresso attraverso le parole Juvenem e Yuvanam. La radice YU-JU, secondo gli studi farebbe riferimento al concetto di «forza» ma anche a quello di «lotta», che richiamerebbero da una parte la «tensione che connota il passaggio dall'adolescenza all'età adulta» e dall'altra «il contributo per la realizzazione del bene comune». Il verbo iuvare in latino, da cui deriva la parola juvenis (giovane) esprime, del resto proprio il significato dell' «essere utile» e del «dare il proprio contributo ai fini di un'utilità collettiva». L'etimologia della parola la dice lunga sul suo significato e sul valore che dovrebbe esservi associato, che con l'evolversi, o meglio con l'invecchiare, delle nostre lingue si è perso: la costruzione di un futuro di crescita e la capacità di una società di rispondere alle sfide del domani dipende dalla sua attitudine a valorizzare le forze dei giovani investendo su di loro, in quanto strategici per la realizzazione del bene comune. Insomma, una società funziona bene e cresce, quanto meno le transizioni dei giovani verso l'età adulta sono a rischio di fallimento, e, quanto più è in grado di fare spazio alle forze dei suoi giovani investendo sulle loro capacità e dando loro gli strumenti adeguati perché possano dare il loro contributo per rispondere meglio alle sfide del presente e del futuro.

Le Nazioni Unite hanno definito i «giovani» per la prima volta nel 1981 nell'ambito di del *Secretary-General's Report to the General Assembly*.

La definizione delle Nazioni Unite

I giovani sono quella categoria di persone accomunate dal fatto di avere desideri ed aspirazioni a partecipare pienamente alla vita delle società a cui

appartengono in tutto il mondo. Essi sono i principali agenti di sviluppo economico, di cambiamento sociale e di innovazione tecnologica

Si tratta di una definizione generale e generica costruita con la volontà di lasciare ampio spazio alle contestualizzazioni nazionali. Nei documenti successivi, le Nazioni Unite hanno precisato la definizione di «giovani» introducendo il parametro anagrafico quale descrittore oggettivo della condizione giovanile. Si è individuata così nel compimento del venticinquesimo anno di età la soglia per indicare il limite oltre il quale una persona smette di essere giovane per diventare adulta. Tale indicazione, che è stata poi recepita da tutte le organizzazioni internazionali, dipende dalla considerazione secondo la quale *generalmente* entro i 25 anni la gran parte delle persone ha conquistato la propria autonomia dalla famiglia di origine, divenendo indipendente e quindi adulto.

L'utilizzo di una definizione di «giovane» basata sull'età può però essere fuorviante per la progettazione di politiche comuni a sostegno delle transizioni occupazionali, perché essa non costituisce un discrimine oggettivo applicabile in modo uniforme ai diversi sistemi. Esistono molti paesi in cui la conquista dell'indipendenza si verifica intorno ai 30 anni piuttosto che attorno ai 25. Per tenere conto di queste dinamiche e con l'obiettivo di allargare l'ambito di applicazione delle politiche occupazionali per ricomprendervi anche quei ragazzi che sebbene formalmente considerati adulti, alla luce della definizione convenzionale, siano nei fatti ancora in fase di transizione, è stato introdotto il concetto di «young adult» che descrive gli «appartenenti alla fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni, che vivono ancora in una situazione di dipendenza rispetto al nucleo familiare d'origine».

Tale scelta non si dimostra però risolutiva: allargando eccessivamente le maglie di una nozione, si finisce per svuotare

la stessa del suo contenuto descrittivo e quindi della funzione che gli è propria.

Le insufficienze di un approccio definitorio della condizione giovanile basato sull'età, emergono con nettezza dalle analisi condotte sulle c.d. *norme sociali*, in base alle quali è possibile individuare il *range* di età ritenuto più adeguato per diventare indipendenti e formare un proprio nucleo familiare. In *Generations and Gender Surveys* - che costituisce uno dei più interessanti progetti condotti a livello europeo con l'obiettivo di indagare atteggiamenti e comportamenti delle nuove generazioni, si chiede agli intervistati qual è l'età considerata più appropriata per lasciare la casa dei genitori. La diversità delle risposte ottenute a questa domanda evidenzia come il concetto di «indipendenza» e conseguentemente quello di «giovane», dipenda da norme e fatti sociali che difficilmente possono essere compresi sulla base di parametri meramente anagrafici, che si dimostrano perciò insufficienti e fuorvianti se concepiti quali indicatori della condizione giovanile.

La non descrittività del dato anagrafico, quale elemento selettivo per la definizione delle politiche giovanili, è stata messa in discussione da diversi studi, soprattutto di derivazione statunitense, che hanno piuttosto evidenziato la necessità di concentrare l'attenzione sul «fattore generazionale» quale elemento determinante per la progettazione di indagini e politiche di attivazione. Secondo questi studi, infatti, se «l'essere giovane è uno stato transitorio, l'appartenenza ad una specifica generazione è invece una condizione permanente e descrittiva». Alla base dell'elaborazione teorica del concetto di generazione e del suo cruciale legame con il mutamento sociale vi è l'affinità di collocazione dei suoi appartenenti, in particolare l'essere nati nello stesso anno (o intervallo limitato di anni) e quindi l'esser cresciuti condividendo alla medesima età gli influssi degli eventi storici e del clima sociale della propria epoca. La dimensione generazionale è importante non solo dal punto di vista

descrittivo, ma anche dal punto di vista predittivo: se è vero che ogni generazione viene influenzata dal tempo in cui cresce e dagli eventi che ne fanno parte, è anche vero che ogni generazione incide anche sul tempo in cui vive lasciando profonde tracce culturali nella società. Il concetto di «generazione» - che racchiude al suo interno sia il concetto dell'essere *generati* che quello di *generare* - è particolarmente interessante anche in relazione alla progettazione delle politiche di attivazione perché consente di focalizzare l'attenzione, già dal punto di vista definitorio, sia sulle cause che sui rimedi.

Anche l'approccio generazionale sconta tuttavia dei limiti. Alcuni studi ne hanno evidenziato l'inefficacia descrittiva, sostenendo che, per esempio, la definizione di *millennials generation* funzionerebbe con riferimento alla dimensione dell'essere *generati*, ma non con riguardo a quella del *generare*, con riguardo a questa dimensione alcuni *millennials* potrebbero essere infatti definiti *attivi* «*in quanto capaci di grandi ideali, altruisti, vitali, impegnati nel volontariato, pronti a sopportare le difficoltà*», mentre altri potrebbero essere definiti *passivi* «*in quanto sfiduciati, rassegnati, privi di significati e valori, frustrati e incapaci di porsi interrogativi importanti* ». Questi ultimi, i *millennials passivi* - che verranno poi definiti *disconnected* - sono stati oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni, in quanto si è colto che su di essi fosse necessario e strategico agire e indirizzare gli sforzi delle politiche di attivazione. I modi con cui si è deciso di affrontare tale nodo variano molto a seconda dei contesti e degli approcci e trovano evidenza già nel momento definitorio: il sistema statunitense, come vedremo adotta un approccio positivo che mira a stimolare l'attivazione premiando «il merito» facendo leva quindi sul paradigma dell'esempio, mentre il sistema europeo adotta un approccio negativo che si propone di sostenere le persone che sono rimaste ai margini della società dando loro *un'opportunità di partecipare*.

Nonostante le diversità di approcci, sia negli Stati Uniti che in

Europa si è iniziato a partire dagli anni '90 ad orientare gli sforzi definitivi in particolare su quella parte di popolazione giovanile più difficile da "catturare" perché spesso invisibile, in quanto al di fuori di ogni metro di misurazione statistica. Gli sforzi definitivi si sono allora concentrati non più sui giovani in quanto tali, ma piuttosto sui giovani passivi, ossia su coloro i quali *non studiano e non lavorano*.

La condizione dell'essere *giovani che non studiano e non lavorano* viene generalmente associata ad una situazione di vulnerabilità.

Le dimensioni della vulnerabilità giovanile sono molte, ma la più significativa ed esplicativa è costituita dalla loro posizione di strutturale debolezza nel mercato del lavoro: il fatto che i giovani siano deboli sul mercato del lavoro implica infatti giocoforza la loro debolezza anche in tutti gli altri campi della vita sociale.

I motivi della loro debolezza nel mercato del lavoro dipendono da una serie di motivazioni in parte interne ed in parte esterne ad esso che vengono normalmente descritte ricorrendo al c.d. *LIFO paradigm*.

Debolezza interna ed esterna dei giovani nel mercato del lavoro: il LIFO Paradigm

Dal punto di vista interno, i giovani avrebbero maggiori difficoltà ad entrare e permanere nel mercato del lavoro, da un parte perché meno qualificati rispetto agli adulti e non in possesso delle competenze necessarie per ricoprire i posti vacanti, e dall'altra perché avrebbero maggiori probabilità di essere i prescelti in caso di politiche di esubero. Si tratta di quella condizione che viene generalmente descritta attraverso il paradigma LIFO - Last In First Out, in base al quale, soprattutto in paesi dove il costo del licenziamento è legato all'anzianità di servizio, i giovani avrebbero maggiori possibilità di esercitare leve di retention, fondate per esempio sull'esperienza o sul capitale umano accumulato nel tempo all'interno dell'azienda.

Dal punto di vista esterno poi i giovani, rispetto agli adulti, avrebbero meno capacità di cercare un lavoro: la loro inferiore esperienza li porterebbe ad

utilizzare strumenti di ricerca poco efficaci e strutturalmente impreparati ad affrontare un colloquio di lavoro. Inoltre il fatto di essere spesso ancora dipendenti finanziariamente dalla famiglia di origine e di non avere responsabilità familiari e finanziarie dirette verso terzi, renderebbe ancor più i giovani la seconda scelta di molti datori di lavoro che nell'ambito di una scelta di assunzione sarebbero orientati a privilegiare un adulto con responsabilità familiari, in quanto più affidabile oltretutto per l'asserita sostenibilità del sistema sociale nel suo complesso.

La questione della partecipazione dei giovani alla società attiva non è però confinata al mercato del lavoro, ma riguarda, e deve riguardare, per essere efficacemente compresa la società nel suo complesso. Solo di recente però i decisori nazionali e internazionali hanno colto, e in molti casi senza troppa convinzione, la necessità di guardare ai giovani con un *approccio olistico*, capace di tenere insieme le diverse dimensioni della transizione verso l'età adulta. Questa consapevolezza ha portato, e ancora oggi sta portando, innumerevoli cambiamenti di approccio e conseguentemente di metodo.

Il *distacco dei giovani*, che è stato letto per anni solo attraverso le lenti del tasso di occupazione e disoccupazione, di recente è stato oggetto di riflessioni più ampie che hanno condotto a mettere in discussione gli indicatori utilizzati per rappresentarlo. Nell'ultimo decennio, in particolare l'indicatore relativo alla disoccupazione e quello relativo all'inattività, sono stati oggetto di diverse critiche da parte della letteratura internazionale, che ne hanno messo in dubbio la rilevanza per descrivere, da una parte lo stato di salute di un mercato del lavoro, e dall'altra la condizione dei giovani all'interno di esso. Questi indicatori, infatti, presuppongono un mercato del lavoro che non esiste più, scandito da sequenze regolari in base alle quali all'uscita dal mondo della scuola o della formazione, corrisponderebbe l'ingresso in quello del lavoro. Se questi indicatori già erano inadatti vent'anni fa, in quanto espressione di una visione

fordista della società e del mercato del lavoro, lo sono ancora di più oggi in un contesto in cui i percorsi di vita delle persone seguono traiettorie sempre più discontinue e diversificate e non riconducibili ad un modello “unico”. Le transizioni dei giovani dalla scuola al lavoro in particolare tendono ad essere più lunghe e frammentate rispetto a quanto accadeva in passato, e caratterizzate da momenti di quello che in letteratura viene definito *backtracking* (repentino passaggio da uno stato all'altro in un arco di tempo che sfugge alle rilevazioni statistiche).

Le criticità degli indicatori standard del mercato del lavoro per rappresentare la condizione giovanile

L'aspetto che maggiormente è stato criticato dalla letteratura europea e internazionale relativamente all'utilizzo dell'indicatore della disoccupazione, quale descrittore della condizione dei giovani nella società, riguarda per l'appunto il fatto che questo - secondo quella che è la definizione ufficiale adottata dall'ILO - misura in modo approssimativo la non partecipazione al mercato del lavoro. Il calcolo del tasso di disoccupazione tiene infatti conto delle persone che sono senza lavoro e lo hanno cercato attivamente nelle ultime quattro settimane, lasciando fuori tutte le altre tipologie di coloro i quali sono senza un lavoro ma che vorrebbero averne uno. Ne sono per esempio esclusi gli scoraggiati - quelli che hanno smesso di cercare lavoro perché le condizioni economiche li portano a credere che non lo troveranno - e ancora quelli che non lo possono cercare perché impegnati in attività di cura che impediscono loro - anche se lo vorrebbero - di entrare effettivamente nel mercato, coloro che non lo cercano perché impegnati in un percorso formativo ma che sarebbero disponibili a lavorare se avessero la possibilità di avere un lavoro capace di conciliare scuola e lavoro. Sono poi esclusi anche coloro che semplicemente non hanno cercato lavoro nelle ultime quattro settimane, e i lavoratori part-time che desidererebbero lavorare a tempo pieno. Da questo computo vengono inoltre esclusi anche i lavoratori senza contratto .

Al di là di questo la definizione ILO risente anche di altri limiti: la definizione di occupazione tende a prestarsi a letture poco attente al reale stato di salute di un mercato del lavoro e della società. Secondo l'ILO, infatti, sono da considerarsi, occupate tutte le persone che dichiarino di aver lavorato per

almeno un'ora nella settimana precedente la rilevazione, a prescindere dalle modalità e dalla durata del lavoro in questione. Mentre rientrano tra gli inattivi tutti coloro che, a prescindere dalla motivazione, non lavorano o non lo stanno cercando. All'interno degli inattivi sono quindi compresi gli scoraggiati, le persone impegnate in un percorso scolastico o formativo, coloro i quali non cercano un'occupazione perché' devono farsi carico di altre persone per cui la società non riesce ad offrire soluzioni di cura compatibili con il loro impegno nel mercato del lavoro, le persone detenute, coloro i quali si trovino in cura presso strutture sanitarie per lunghi periodi, etc. etc. La conseguenza è che all'interno dell'inattività sono presenti sacche di popolazione che se sostenute secondo diverse modalità e specifiche misure, potrebbero rientrare tra le forze lavoro e persone in cui invece il tasso di inattività non è trasformabile in attività per ragioni strutturali.

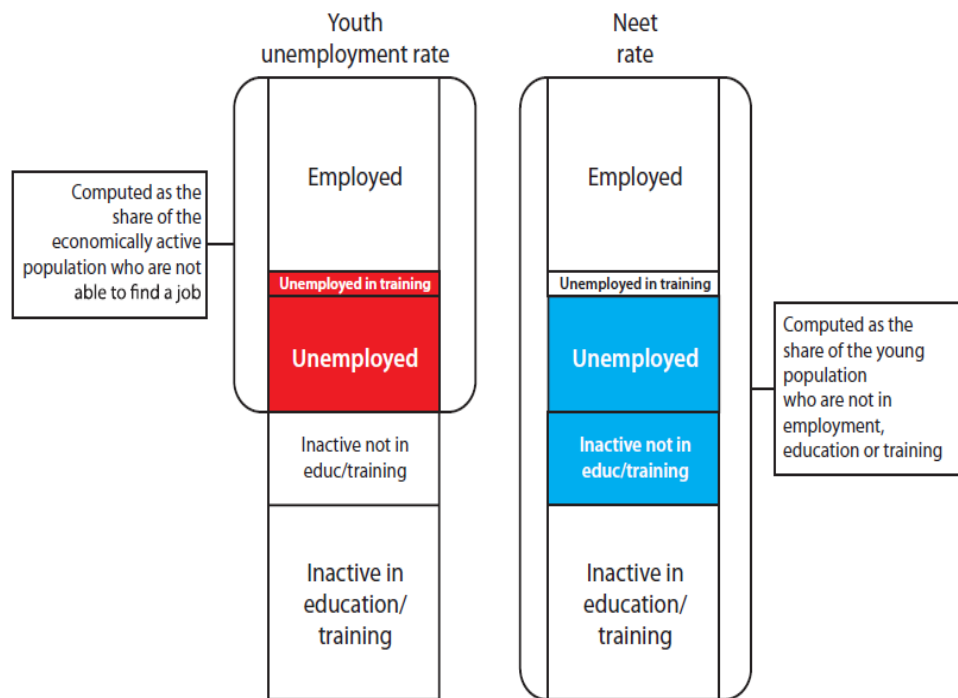
Proprio con l'obiettivo di descrivere con maggiore esattezza la vulnerabilità dei giovani e la loro effettiva condizione nel mercato del lavoro e nella società, secondo una prospettiva capace di andare oltre i limiti delle definizioni statistiche tradizionali, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, nel Regno Unito si è iniziato a misurare la loro lontananza dalla società attiva, ed in particolare la loro condizione di non partecipazione né al mercato del lavoro né al mondo della formazione, attraverso l'individuazione di un nuovo indicatore che venne inizialmente denominato *Status Zer0* e che ha costituito la base a partire dalla quale si è costruita la definizione e lo sviluppo della nozione di *giovani che non studiano e non lavorano*.

Dal concetto di Status Zer0 al concetto di giovani che non studiano e non lavorano

Il concetto di Status Zer0 deve le sue origini ad uno studio messo a punto con l'intenzione di fotografare la condizione dei giovani del South Glamorgan, nell'ambito del quale venne utilizzato per definire i giovani non classificabili secondo i cluster utilizzati dai servizi occupazionali del Regno Unito, e che quindi rimanevano invisibili. In particolare, nelle esperienze avviate a South

Glamorgan, vennero utilizzati quattro cluster descrittivi: lo status 1 descriveva i giovani coinvolti in percorsi scolastici o universitari, lo status 2 quelli coinvolti in percorsi formativi, e lo status 3 i giovani occupati. Lo Status Zer0, venne quindi utilizzato come unità di misura del non essere e quale indicatore della condizione di vulnerabilità di giovani - count for nothing and were going nowhere. Alla fine degli anni '90 del secolo scorso e sempre nel Regno Unito, il concetto di giovani che non studiano e non lavorano venne ulteriormente sviluppato e si iniziò ad utilizzare, nell'ambito di un rapporto governativo – Bridging the gap- l'acronimo NEET (Not in Education, Employment or Training). Da allora in avanti l'utilizzo di questo descrittore si è diffuso anche oltre i confini del Regno Unito, dove è stato unanimemente accolto, quanto meno a livello definitorio, come misura della lontananza, capace di rendere anche numericamente e statisticamente visibili le difficoltà e i ritardi nelle transizioni dallo studio al lavoro, la scarsa capacità di includere i giovani e fenomeni di skills mismatch e scoraggiamento. Negli Stati Uniti, la non partecipazione al mondo del lavoro ovvero a quello scolastico e formativo viene invece misurato ricorrendo al concetto di youth disconnected che in buona sostanza può essere definito l'equivalente d'oltreoceano del concetto di NEET.

Rispetto al tasso di disoccupazione giovanile, che fotografa la situazione dei giovani che non hanno un'occupazione ma che la stanno attivamente cercando e che conseguentemente potrebbe non essere indicativo di una situazione particolarmente negativa e problematica – a patto ovviamente che vi siano molte opportunità di lavoro e un mercato dinamico e che quindi lo stato di disoccupazione si configuri come uno stato transitorio e non duraturo - il *NEET rate*, ovvero, il *Disconnected Youth rate*, cattura anche quei giovani che non hanno un'occupazione e non la stanno cercando perché scoraggiati o inattivi.



Eurofound, 2012

L'acronimo *NEET*, ovvero il concetto di *Youth disconnected*, sono stati introdotti con l'intento di misurare la c.d. *shade of grey* della condizione giovanile. Ma anche queste definizioni risentono di qualche limite descrittivo, in quanto tendono ad individuare un gruppo eterogeneo di ragazzi, accomunati solo dalla condizione del non essere, del non fare (non sono studenti, non solo lavoratori), senza tuttavia indicarne le ragioni. All'interno del gruppo delle *persone che non studiano o non lavorano*, vengono inclusi ragazzi con livelli di esclusione sociale molto differenziati e che si trovano nelle più diverse situazioni sociali e professionali.

L'eterogeneità non riguarda però solo la composizione interna e quindi le caratteristiche dei *giovani che non studiano e non lavorano*, ma anche la definizione e la misurazione di questo

concetto che varia da paese a paese, rendendo difficile una comparazione transnazionale.

Con l'obiettivo di pervenire ad una definizione uniforme del concetto e ad una loro misurabilità e comparabilità, l'OECD e la Commissione Europea a partire del 2008 hanno avviato un'analisi volta alla costruzione di un indicatore uniforme. Al momento l'Eurostat è però l'unica organizzazione transnazionale ad aver inserito la definizione di *NEET* all'interno del proprio glossario, infatti, sebbene sia l'ILO che l'OECD misurino nelle loro indagini il *NEET rate*, in nessuno dei due glossari è rinvenibile la definizione e conseguentemente il dettaglio delle modalità in cui viene misurata.

Organizzazione	Definizione di NEET
Eurostat	Nel 2010 il Comitato europeo per l'occupazione (EMCO) è pervenuto all'individuazione di una definizione e di un metodo per misurare in modo uniforme la quota di <i>NEET</i> negli Stati membri. La definizione accolta comprende i giovani tra i 15 e i 24 anni che non sono occupati e non sono coinvolti in un percorso scolastico o formativo. Questi sforzi hanno condotto all'elaborazione della definizione utilizzata dall'Eurostat, che è rinvenibile nel glossario dell'organizzazione, e conseguentemente alla costruzione dell'indicatore volto alla misurazione del c.d. <i>NEET rate</i> che corrisponde alla percentuale della popolazione di una determinata fascia d'età (15-24 anni) che non studia e non lavora. Il tasso in questione si ottiene attraverso una frazione algebrica dove al numeratore trovano posto le persone che non studiano (ovvero che non hanno frequentato corsi di formazione anche non formale e informale o

	istruzione nelle quattro settimane precedenti all'indagine) e non lavorano (che sono quindi disoccupati e inattivi secondo la definizione adottata a livello internazionale dall'ILO) e al denominatore la popolazione totale nella fascia di età considerata. In particolare, secondo l'Eurostat, i <i>NEET</i> sono i giovani che nella settimana di riferimento: a) non sono occupati; b) non frequentano alcun corso d'istruzione o di formazione (formale, non formale o informale) nelle quattro settimane che precedono l'intervista. L'Eurostat prende in considerazione tutte le fasce d'età tra 15 e 34 anni e fornisce i dati sul <i>NEET</i> rate per i 27 paesi dell'Unione dal 2000, sulla base dell'<i>EU Labour Force Survey</i>. La definizione di <i>NEET</i> dell'Eurostat è più restrittiva rispetto a quella dell'OECD perché esclude dalla categoria delle persone a rischio di esclusione tutti i giovani impegnati anche in corsi di istruzione o di formazione non formali e informali. Inoltre, semplifica il confronto fra le fonti statistiche dei 27 paesi europei perché non richiede la complessa separazione fra attività formative formali, non formali e informali, non sempre agevole in presenza di sistemi d'istruzione e di formazione molto diversi. La stessa definizione di <i>formal learning</i> non è univoca in tutti i Paesi.
ILO	Alla voce "definintions" il termine <i>NEET</i> non compare così come non viene citato all'interno delle definizioni di "occupato" e disoccupato. Nonostante questo, dal 2013 il <i>Global Employment Outlook</i> contiene al suo interno uno specifico approfondimento dedicato ai <i>NEET</i>, i quali vengono definiti come persone non occupate e non coinvolte in un percorso di formazione formale o informale, senza tuttavia dettagliare su quale <i>range</i> di età venga effettuata la misurazione né su quali indici venga valutato il non coinvolgimento nel modo della formazione formale o non formale che sia.

OECD	L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) pubblica periodicamente, il <i>NEET</i> rate per i 34 paesi membri. Occorre osservare che, diversamente dall'Eurostat che aggiorna regolarmente un'apposita sezione del suo database online su questo indicatore, l'OECD non ha inserito il <i>NEET</i> rate fra gli indicatori dell'OECD.Stat. La definizione dell'OECD di <i>NEET</i> non è neppure presente nel suo <i>glossary of statistical terms</i>, probabilmente perché alcuni degli stati membri utilizzano criteri diversi. Per queste ragioni la definizione di <i>NEET</i> dell'OECD è stata ricavata dalla lettura delle sue pubblicazioni e dalle esaurienti precisazioni fornite dall'Organizzazione. I giovani <i>NEET</i> (<i>Neither in Employment, nor in Education or Training</i>) sono le persone da 15 a 29 anni (in alcuni casi prende in considerazione solo i giovani da 15 a 24 anni) che non lavorano (sono, quindi, disoccupati o inattivi secondo la definizione ILO) e che non frequentano corsi formali d'istruzione o di formazione. I <i>NEET</i> secondo l'OECD comprendono, di conseguenza, i giovani che non lavorano e non studiano, anche se sono impegnati in corsi o attività d'istruzione e di formazione non formali e informali.
------	---

Nei diversi sistemi nazionali il calcolo dei *giovani che non studiano e non lavorano*, se disponibile, avviene attraverso indicatori costruiti in modo differenziato, il che rende difficile un'analisi comparata della situazione dei giovani nel contesto mondiale.

Le diversità presenti nelle definizioni adottate nei diversi paesi non sono marginali e riguardano principalmente i quattro requisiti che definiscono lo *status* del giovane che non studia e non lavora: a) l'età (in alcuni paesi sono considerati solo i minorenni, in altri il riferimento è alla classe standard dei giovani dai 15 ai

24 anni, in altri ancora si considera il livello superiore dei 29 o dei 34 anni tenendo conto del fatto che in essi la transizione dall'istruzione terziaria al lavoro è molto lenta); b) la natura dei corsi d'istruzione e di formazione (in alcuni Paesi sono presi in considerazione solo i corsi formali di formazione professionale, mentre in altri anche i corsi non formali e le attività informali di formazione); c) la volontarietà della scelta di non lavorare (in alcuni Paesi sono esclusi dal gruppo i familiari che si occupano delle attività domestiche o che accudiscono un bambino, un disabile o un anziano e più in generale gli inattivi che dichiarano di non voler lavorare); d) la condizione occupazionale.

La scelta dei requisiti per la misurazione della "non partecipazione" non è solo una neutrale opzione statistica ma determina significative differenze nel numero di *giovani che non studiano e non lavorano*, segnalando la diversa attenzione che ogni paese pone all'osservazione del fenomeno. Va dato atto del fatto che in molti paesi non sono ancora disponibili numeri ufficiali relativi alla presenza dei giovani che non studiano e non lavorano.

Paese	Definizione di giovani che non studiano e non lavorano
Giappone	In Giappone è molto forte l'attenzione dell'opinione pubblica e del governo al fenomeno dei giovani che non studiano e non lavorano, che sono definiti <i>Hikikomori</i> e <i>Freeter</i> . Questi concetti vengono utilizzati per descrivere la generazione che si isola, abbandona gli studi, non lavora e interagisce solo con i <i>computer</i> oppure che, pur con titoli di studio superiori, rifiuta volontariamente le carriere regolari per garantirsi maggior tempo libero. Gli <i>Hikikomori</i> e <i>Freeter</i> sono le persone tra 15 e 34 anni che non frequentano corsi d'istruzione e di formazione, non sono sposati o non coabitano con un'altra persona come coppia

	(sono così escluse prevalentemente le casalinghe) e non fanno parte delle forze di lavoro (inattivi che vorrebbero lavorare ma non cercano attivamente il lavoro o che non vogliono lavorare). Sono esclusi i disoccupati che cercano attivamente un lavoro, i membri della famiglia impegnati in lavori domestici non retribuiti, ma anche i giovani che hanno concluso i corsi di studio e sono impegnati a preparare la partecipazione a concorsi pubblici e privati. La percentuale degli <i>Hikikomori</i> e <i>Freeter</i> in Giappone è, di conseguenza, minore rispetto a quella che risulterebbe utilizzando la definizione europea e individua in modo molto circoscritto una fascia abbastanza omogenea della popolazione giovanile con forte rischio di esclusione sociale o che sceglie consapevolmente di non entrare nel mercato del lavoro. I giovani che non studiano e non lavorano in Giappone sono 984.00 (i dati si riferiscono al 2011). La maggioranza proviene da famiglie dal ceto medio e convive con la famiglia di origine. Sono più numerosi i ragazzi che appartengano alla fascia di età più bassa, ovvero quelli che non ancora compiuto i 25 anni di età. Secondo i rapporti più recenti, tra gli <i>Hikikomori</i> e <i>Freeter</i> prevarrebbero i “disoccupati” e l’aumento molto elevato registrato negli ultimi cinque anni sarebbe dovuto al persistere dalla crisi economica. Non sono presenti piani equiparabili alla <i>Youth Guarantee</i>.
Cina	In Cina il fenomeno dei <i>giovani che non studiano e non lavorano</i>, che è monitorato con molta preoccupazione dal governo e dalla stampa, è dovuto soprattutto al fatto che l’aumento dei giovani che hanno conseguito titoli d’istruzione universitari è stato più veloce rispetto all’effettiva capacità delle imprese di assorbire questa offerta qualificata di lavoro, in particolare da parte di giovani senza precedenti esperienze lavorative. Inoltre, la politica del figlio unico e il maggiore benessere spingono molte famiglie a trattenere i giovani a casa disincentivando il loro interesse a cercar tempestivamente un lavoro, una volta terminati gli studi. Secondo il <i>China Research</i>

	<i>Center</i>, il 60% delle famiglie che abitano in città ha figli <i>che non studiano e non lavorano</i>. Non esistono rilevazioni ufficiali relative ai giovani che non studiano e non lavorano. Secondo le stime del <i>China Resarch Center</i> il numero di giovani che non studiano e non lavorano si avvicinerebbe ai 30 milioni. Non sono presenti piani equiparabili alla <i>Youth Guarantee</i>.
Nuova Zelanda	In Nuova Zelanda sono definiti <i>NEET</i> i giovani da 15 a 24 anni che non lavorano (disoccupati o inattivi), non studiano, non partecipano ad attività formative formali o informali e non assistono a casa persone non autosufficienti (bambini, disabili e anziani). Sono escluse, di conseguenza, le altre quattro categorie nelle quali il <i>Department of Labour</i> divide i <i>Not Employed</i>: impegnati in percorsi di studio e formazione formali, impegnati in percorsi di studio e formazione informali, non studiano ma assistono persone non autosufficienti a casa, studiano nella scuola dell'obbligo. Sono esclusi dai <i>NEET</i> anche coloro che sono assenti per brevi periodi perché impegnati in attività che possono contribuire al loro sviluppo culturale (viaggi all'estero, vacanze di studio o di lavoro, ecc.). In Nuova Zelanda una quota importante di <i>NEET</i> è costituita dai Maori e dalle altre etnie indigene. In Nuova Zelanda, così come nel Giappone e in altri paesi asiatici, non sono considerati <i>NEET</i> i giovani, prevalentemente donne, che sono impegnati nei lavori domestici oppure assistono bambini o disabili, probabilmente perché la loro scelta è, almeno parzialmente, volontaria. Ciò nonostante, in Nuova Zelanda nel 2008 il tasso di <i>NEET</i> delle giovani donne (6%) è sensibilmente inferiore rispetto a quello degli uomini (7,6%). Nel 2014 in Nuova Zelanda è stato adottato un Piano denominato <i>Youth Guarantee</i>, il quale prevede di supportare le transizioni dei giovani in particolare di età compresa tra i 16 e i 17 anni, investendo sulla loro formazione ed in particolare su una formazione professionalizzante capace di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. L'obiettivo principale del piano è quello

	di agire sui <i>drop out</i> consentendo a questi attraverso un sistema detto di seconda opportunità di conseguire un titolo di studio ovvero una qualifica professionale. Le parti sociali, nell'ambito del <i>Decent Work Decade</i> organizzato dall'ILO, hanno richiesto al Governo di rivedere il Piano esistente implementando le indicazioni e buona parte dei contenuti del modello europeo.
Australia	L'Australia è un caso a sé perché si preferisce utilizzare e analizzare un altro indicatore di esclusione parziale dal mercato del lavoro dei giovani, il <i>NFE (Not Fully Engaged in either education or employment)</i>. Il <i>NFE</i> prende in considerazione i giovani da 15 a 20 anni non impegnati nell'istruzione e nella formazione a tempo pieno che hanno la seguente posizione nel mercato del lavoro: occupati con contratto di lavoro part-time, disoccupati e inattivi. In Australia si privilegia l'indicatore <i>NFE</i> perché il <i>NEET rate</i> «tende a sovrastimare la dimensione dello svantaggio nel mercato del lavoro dei giovani perché fotografa lo status lavorativo dei giovani che hanno terminato gli studi solo in un certo momento» e non tiene conto dell'effettiva fluidità delle transizioni, anche temporanee, dallo studio al lavoro, e viceversa, che interessano i giovanissimi e con le quali adattano le proprie competenze alla effettiva domanda del mercato. Secondo i dati contenuti nel rapporto Jobs Australi del gennaio 2014 e che si riferiscono al 2011 più di un quarto dei giovani di età compresa tra 17-24 rientrava nella categoria dei <i>NFE</i>, il fenomeno è molto comune tra i giovani immigrati, tra le donne e tra i ragazzi appartenenti a famiglie disagiate. Per rispondere a questa emergenza l'Australia ha avviato nel 2014 una specifica politica dedicata a riattivare i giovani e a stimolare la loro partecipazione. Si tratta del Piano approvato a gennaio 2014 e denominato <i>Jobs Australia Policy on Youth Transitions</i>.
America Latina	La situazione dei giovani che non studiano e non lavorano

	in America Latina viene descritta utilizzando la nozione di <i>Los Nini</i> per descrivere la condizione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Una delle particolarità del fenomeno latino americano che non si rinvergono in altri contesti riguarda il fatto che solo in pochi Paesi il tasso di giovani che non studiano e non lavorano costituisce oggetto di specifiche misurazioni seppure le organizzazioni internazionali stimano che sia particolarmente elevato e che a connotarlo sia specialmente il fatto che questa condizione sarebbe in molti casi determinata dal fatto di essere "rifugiati interni" ovvero persone che lasciano la propria casa di origine a causa della violazione dei diritti umani pur rimanendo all'interno dei confini del loro Paese. Il fatto che alcuni Paesi come la Colombia abbia raggiunto nel 2010 quasi 3,4 milioni di rifugiati interni tende ad accrescere la problematica dei giovani che non studiano e non lavorano rendendola particolarmente difficile da gestire. L'organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) riferisce che 104,2 milioni di giovani latino americani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, ovvero il 20% della popolazione giovanile totale, non lavora e non studia. La maggior parte di questi sono donne (67%) e vive nelle aree rurali (26%). Non sono presenti politiche equiparabili alla <i>Youth Guarantee</i>.
Africa	<i>L'African Employment Outlook</i> del 2014, costituisce la prima rilevazione esistente in relazione ai giovani che non studiano e non lavorano in Africa.. Secondo il rapporto, nel 2007 in Sud Africa, sarebbero stati 2,8 milioni i giovani di età compresa tra i 18-24 anni che non studiavano e non lavoravano su una popolazione totale di 48 milioni. Quasi 1 milione di questi erano privi di un titolo di studio superiore. Secondo le stime, il numero di giovani che non studiano e non lavorano in Sud-Africa sarebbe notevolmente cresciuto arrivando a sfiorare i 3,5 milioni nel 2012. Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale del

	Lavoro, la percentuale di giovani che non studiano e non lavorano nell'Africa Subsahariana arriverebbe al 27%. Al momento non risultano essere presenti politiche equiparabili alla <i>Youth Guarantee</i>.
Europa	In Europa i giovani tra i 15 e i 24 anni che non studiano e non lavorano sono definiti <i>NEET</i>. La loro "presenza", o meglio la loro "non presenza attiva nella società" viene misurata attraverso il c.d. <i>NEET rate</i>. Il tasso in questione si ottiene attraverso una frazione algebrica dove al numeratore trovano posto le persone che non studiano (ovvero che non hanno frequentato corsi di formazione anche non formale e informale o istruzione nelle quattro settimane precedenti all'indagine) e non lavorano (che sono quindi disoccupati e inattivi secondo la definizione adottata a livello internazionale dall'ILO) e al denominatore la popolazione totale nella fascia di età considerata.
USA	Gli Stati Uniti utilizzano per misurare il numero di giovani non coinvolti in un percorso di formazione/istruzione e che non lavorano la nozione di <i>Youth disconnected</i> includendo nel calcolo degli stessi i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni che non frequentano e non sono iscritti ad un percorso scolastico o formativo e che al contempo non lavorano. Una delle particolarità del sistema statunitense è che esistono diversi studi condotti utilizzando parametri di calcolo differenti diretti a valorizzare alcune determinanti piuttosto che altre, dando luogo a risultati molto differenti nella misurazione di questa fascia della popolazione. Il risultato è che esistono fonti differenti che fanno capo a diverse definizioni del fenomeno, più o meno inclusive. Gli studi contengono quindi dati che non sono tra loro comparabili perché facenti riferimento a diversi meccanismi definitivi e rendendo così più difficile il lavoro di ricerca e analisi.

In alcuni casi l'inesistenza di un quadro statistico definito e accolto come "generale" dalla comunità scientifica nazionale, è collegato anche all'assenza di politiche generali specificamente dedicate ai giovani che non studiano e non lavorano, non tanto determinata da uno scarso interesse quanto piuttosto da un diverso modo di affrontare la questione giovanile che può andare oltre i tradizionali assetti della politica pubblica. Il caso degli USA, è emblematico, in quanto qui la definizione ufficiale di giovani che non studiano e non lavorano non raccoglie il consenso della comunità scientifica. Questo determina la compresenza di dati differenti sulla consistenza e le determinanti del problema. Inoltre l'inesistenza di rapporti ufficiali aggiornati costantemente sulla situazione dei *giovani statunitensi che non studiano e non lavorano* evidenzia lo scarso interesse del Congresso ad affrontarlo con politiche pubbliche confederali specificamente rivolte a questo *target*. Non si tratta di sottovalutare il problema come potrebbe apparire di primo acchito, ma di ritenere che le politiche pubbliche non possano costituire l'approccio corretto per affrontare la questione. Con la stessa prospettiva guarda al problema anche il Giappone, che nell'ambito di un *workshop* organizzato dall'ILO sulle politiche occupazionali orientate al principio di *youth guarantee*, ha affermato di non ritenere che queste possano costituire una risposta corretta al problema della mancata partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

La profonda asimmetria esistente tra la definizione statistica di *giovani che non studiano e non lavorano* e la multidimensionalità del fenomeno sociale che si cela dietro tale acronimo è un tema corrente nella letteratura internazionale, che tende a definire i *giovani che non studiano e non lavorano* in negativo come *residual statistical category*, in ragione del fatto che essa nasce a livello internazionale all'interno di indagini di natura prettamente lavoristica, quali le *Labour Force Surveys* e pur

essendo indubbia la sua utilità, tuttavia approssima ma non esaurisce la complessità del fenomeno, spingendo a letture unidimensionali che attenuano le differenze e le tensioni interne alla medesima popolazione giovanile di cui, quell'indicatore cerca di essere, ma non è, una fedele descrizione.

Il fenomeno dei *giovani che non studiano e non lavorano* si presenta infatti mutevole appena sotto la superficie del mero dato di analisi: il che emerge con nettezza concentrando anche solo per un istante l'attenzione sulle componenti prettamente anagrafiche che determinano la platea dei *giovani che non studiano e non lavorano*, una platea composta da individui con età compresa tra i 15 i 24 ovvero i 29 anni fino anche ai 34 anni restituisce la fotografia di una popolazione al suo interno fortemente segmentata. Un adolescente presenta storie esistenziali e formative ed è esposto a criticità nettamente diverse da quelle, ad esempio, di un 25-29enne. Il fenomeno del c.d. *drop out* - il mancato assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione - non è poi assimilabile, anche sotto il profilo meramente descrittivo, alla condizione di chi ha conseguito un diploma o una laurea e si scontra con le problematicità dei processi di transizione verso il mondo del lavoro. Rientrano quindi nella definizione di *giovani che non studiano e non lavorano* individui potenzialmente non attrezzati sotto il profilo delle *skills* professionali (bassa qualificazione o qualificazione assente) e individui formalmente *medium - high skills*; individui con *background* sociali potenzialmente costituiti da fattori di emarginazione (criminalità, disagio, contesti familiari a rischio etc.) si trovano accanto ad individui appartenenti a dimensioni sociali segnate da una "normalità" di fondo.

Preso atto del fatto che pochi studi suggeriscono il modo migliore per decostruire si pone un ineludibile quesito: «è più opportuno optare per un'analisi che tenda a fare luce su ciò che accumuna i *giovani che non studiano e non lavorano*, oppure andare al di là dell'universo semantico del concetto e battere

una via interpretativa che faccia perno sulle differenze». La letteratura indica che la strada più promettente sia quella «di imboccare il percorso volto a scommettere sulle capacità esplicative delle differenze». Considerare l'insieme dei *giovani che non studiano e non lavorano* solo in virtù di ciò che li accomuna – ovvero il fatto di essere privi di un'occupazione e non più all'interno dei sistemi di formazione - induce a credere che le criticità osservate siano suscettibili delle medesime risposte, quando non è così perché queste devono tener conto della motivazione, che ha condotto la persona a trovarsi in quella determinata situazione.

L'eterogeneità dei *giovani che non studiano e non lavorano* è dovuta, come accennato, non solo al mero aspetto anagrafico ma altresì alla compresenza di molteplicità di fattori: non è detto che l'essere giovani che non studiano e non lavorano sia il portato di una condizione di svantaggio determinata da «criticità del sistema socio-culturale e familiare di riferimento», giacché può essere anche l'esito di una libera scelta, frutto per esempio di pressanti aspettative familiari o culturali, «veri e propri sistemi di credenze giovanili, stili di vita che si pongono al di fuori e contemporaneamente contro il *mainstream* socio-culturale di riferimento ovvero conseguenza di un semplice sistema di convenienze declinato secondo molteplici modalità». Esiste, quindi, «una tensione latente tra dimensione attiva e passiva dell'essere un *giovane che non studia e non lavora*, quale condizione in alcuni casi consapevolmente agita e in altri coercitivamente determinata dal contesto di riferimento».

Il rischio maggiore, sotto il profilo dell'elaborazione delle *policies*, è che la mancanza di precisione nello scomporre la popolazione dei *giovani che non studiano e non lavorano* possa generare azioni asimmetriche e dunque fallaci.

Ha quindi un'importanza fondamentale la ricerca di quelle che sono le motivazioni che hanno indotto un giovane a rientrare in quella condizione e capire in che modo ricorrono secondo

particolari tendenze sia nel contesto europeo e statunitense, sia nei diversi sistemi Paese.

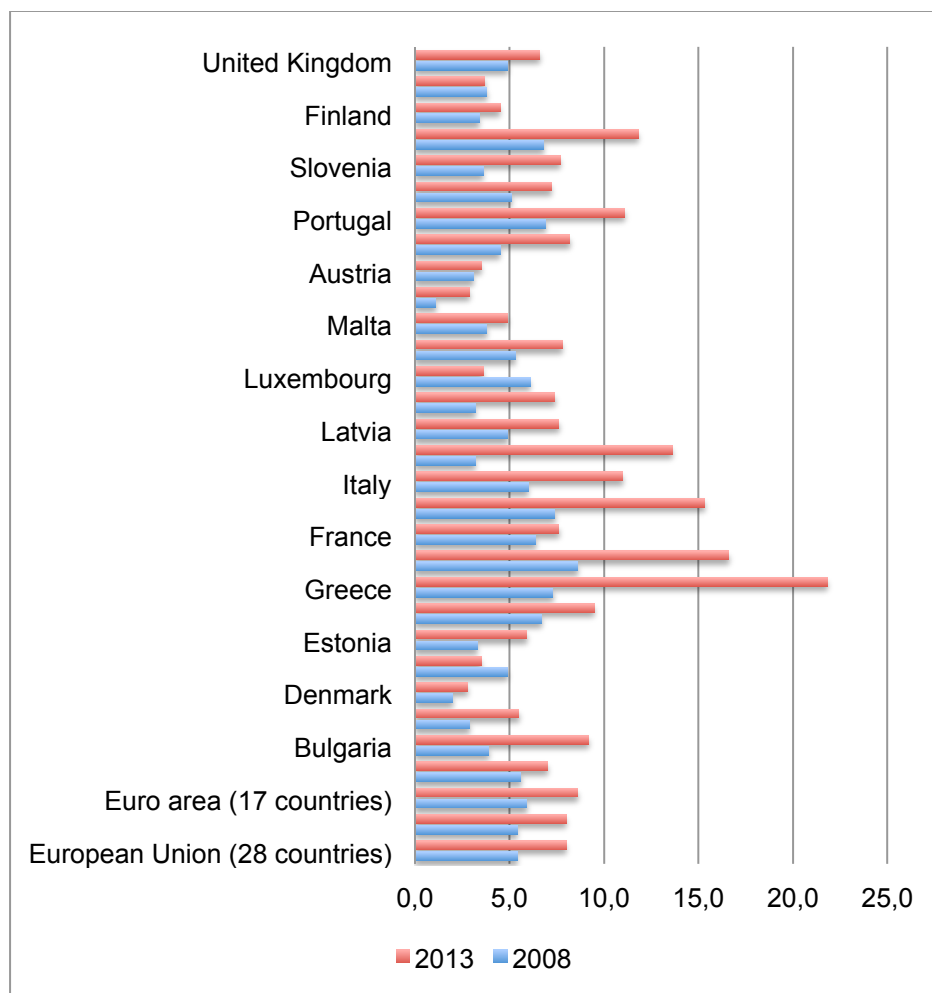
2. I «giovani che non studiano e non lavorano» in Europa e negli Stati Uniti

2.1. *Giovani NEET in Europa*

In Europa, secondo le più recenti rilevazioni Eurostat (2014), i giovani sono 94 milioni, si stima che 10 milioni di questi si trovino nella condizione di *NEET*.

I dati più preoccupanti si registrano in Grecia (28,5%), in Bulgaria (25,7%), in Italia (26%) ed in Spagna (22,3%). Al contrario i tassi più bassi di *NEET* si registrano in Austria (7,1%), Lussemburgo (7,2%), Danimarca (7,5%) e Germania (8,7%).

Un confronto del tasso di *NEET* nel 2008 e quello registrato nel 2013, evidenzia come la crisi abbia determinato un'impennata dei valori registrati nella maggioranza dei Paesi europei. Ciò è dipeso innanzitutto dal crollo della domanda di lavoro che ha conseguentemente determinato un aumento del tasso di disoccupazione giovanile e l'intensificarsi del fenomeno dello scoraggiamento. Ad agosto 2014 il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto il 21,6% pari a circa cinque milioni di giovani disoccupati.



Nostra elaborazione su dati Eurostat 2014

Sebbene le differenze tra i vari Stati membri siano significative, il mercato del lavoro giovanile è notevolmente più volatile rispetto a quello dei lavoratori maturi e la disoccupazione dei giovani è in genere maggiormente sensibile ai cambiamenti di PIL rispetto alla disoccupazione globale in quasi tutti i Paesi europei. Quando la crescita economica rallenta, il tasso di giovani disoccupati aumenta assieme a quello dei giovani “inattivi”, che scoraggiati dai ripetuti tentativi di ricerca falliti, smettono di

cercarlo ingrossando la categoria dei *NEET*.

Nella media dei paesi europei fra i *NEET* prevalgono, ma non di molto, le donne. Le differenze di genere nei tassi di *NEET* sono quasi ovunque contenute, ad eccezione che nei Paesi dell'Est dove sono più numerose le donne. Il caso della Turchia è quello dove le differenze di genere giocano un ruolo più importante a svantaggio delle donne: non studiano e non lavorano il 35,9% delle donne di età compresa tra i 15 e i 24 anni, contro il 15% degli uomini. Al contrario sono più numerosi gli uomini, anche se di poco, in Belgio, Bulgaria, Danimarca, Croazia, Italia, Cipro, Lituania. Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia, Islanda, Norvegia e Svizzera.

Scomponendo il dato per classi di età si nota come nella fascia più alta 20-24 anni siano più numerose le donne, mentre in quella più bassa 15-19 prevalgano i maschi. Rispetto agli anni pre-crisi, dove le donne *NEET* prevalevano in tutte le fasce di età, i dati attuali evidenziano una tendenziale normalizzazione con addirittura la prevalenza della componente maschile soprattutto nella fascia di età più bassa.

Tasso di <i>NEET</i> – differenze di genere			
Paese	Tasso <i>NEET</i> (F) 15-24 anni	Tasso <i>NEET</i> (M) 15-24 anni	Tasso <i>NEET</i> (T) 15-24 anni
EU 28	13.3	12.8	13.0
Belgio	12.1	13.2	12.7
Bulgaria	21.1	22.1	21.6
Repubblica Ceca	10.8	7.5	9.1
Danimarca	5.8	6.3	6.0
Germania	7.0	5.6	6.3
Estonia	11.8	10.8	11.3
Irlanda	15.8	16.5	16.1
Grecia	20.0	20.9	20.4

Spagna	17.8	19.4	18.6
Francia	11.5	11.0	11.2
Croazia	18.6	20.6	19.6
Italia	21.5	22.8	22.2
Cipro	17.0	20.6	18.7
Lettonia	13.4	12.6	13.0
Lituania	10.6	11.6	11.1
Lussemburgo	4.0	5.9	5.0
Ungheria	17.1	13.9	15.4
Malta	10.1	9.8	10.0
Paesi Bassi	5.3	4.9	5.1
Austria	7.3	6.9	7.1
Polonia	12.3	12.1	12.2
Portogallo	13.9	14.2	14.1
Romania	18.9	15.5	17.2
Slovenia	8.6	9.8	9.2
Slovacchia	13.1	14.2	13.7
Finlandia	8.1	10.6	9.3
Svezia	7.2	7.7	7.5
Regno Unito	14.5	12.2	13.3
Islanda	4.1	6.8	5.5
Norvegia	5.5	5.8	5.6
Svezia	6.3	7.9	7.1
Macedonia	25.2	23.3	24.2
Turchia	35.9	15.0	25.5

Nostra elaborazione su dati Eurostat 2014

Il numero maggiore di *NEET* si concentra nella fascia di età compresa tra i 20 e i 24 anni. Ciò si verifica in tutti i Paesi europei ad eccezione di Malta dove il tasso di giovani *NEET* tra i 15 e i 19 anni è praticamente uguale a quello riscontrabile nella fascia di età 20-24.

I tassi più elevati di *NEET* nella fascia di età compresa tra i 15 e i 19 anni si riscontrano in quei Paesi dove il tasso totale di *NEET* è in generale più elevato ma rimane tuttavia notevolmente inferiore rispetto a quello riscontrabile nella fascia di età più

elevata (20-24). Fanno eccezione in questo senso il Regno Unito che se presente un tasso di *NEET* più elevato rispetto alla media europea nella classe di età 15-19, nella fascia 20-24 fa riscontrare un dato leggermente inferiore rispetto alla media.

Con riferimento alla fascia di età 15-19, i Paesi con un tasso di *NEET* inferiore alla media EU (6,7%), sono i Paesi Bassi (2,2%), la Norvegia (2,5%) e la Germania (2,6%). I Paesi che registrano valori nella media EU (6,7%), sono il Belgio (6,8%) e la Francia (6,6%). Mentre i Paesi con cui tassi di *NEET* particolarmente gravi sono la Turchia (18,1%), la Bulgaria (15,2%) e i Macedonia (12,6%).

Con riferimento alla fascia di età 20-24, i Paesi con un tasso di *NEET* inferiore alla media EU (18,6%) sono l'Islanda (7,1%), Lussemburgo (7,4%) e Paesi Bassi (7,8%), nella media EU, troviamo il Regno Unito, la Lituania e la Lettonia. Valori particolarmente negativi si registrano ancora una volta nei Macedonia (34,5) Turchia (34,2%), Italia (32%) e Grecia (31,3%).

Tasso di NEET per classi di età			
Paesi	15-19	20-24	15-24
EU 28	6.7	18.6	13.0
Belgio	6.8	18.0	12.7
Bulgaria	15.2	26.3	21.6
Repubblica Ceca	3.1	13.7	9.1
Danimarca	3.2	8.7	6.0
Germania	2.6	9.5	6.3
Estonia	4.4	16.2	11.3
Irlanda	10.5	22.1	16.1
Grecia	10.2	31.3	20.4
Spagna	10.1	26.3	18.6
Francia	6.6	15.9	11.2
Croazia	11.9	27.2	19.6

Italia	11.4	32.0	22.2
Cipro	7.4	28.4	18.7
Lettonia	5.6	18.3	13.0
Lituania	3.1	18.0	11.1
Lussemburgo	2.7	7.4	5.0
Ungheria	7.1	22.6	15.4
Malta	10.2	9.7	10.0
Paesi Bassi	2.2	7.8	5.1
Austria	4.7	9.1	7.1
Polonia	3.7	19.4	12.2
Portogallo	7.3	20.6	14.1
Romania	10.1	22.6	17.2
Slovenia	3.8	13.7	9.2
Slovacchia	5.5	20.4	13.7
Finlandia	5.2	13.1	9.3
Svezia	4.0	10.3	7.5
Regno Unito	7.3	18.5	13.3
Islanda	3.5	7.1	5.5
Norvegia	2.5	8.6	5.6
Svizzera	5.1	9.0	7.1
Macedonia	12.6	34.5	24.2
Turchia	18.1	34.2	25.5

Focalizzando l'attenzione sui titoli di studio, si osserva che la probabilità di essere *NEET* è correlata negativamente con il grado d'istruzione. L'analisi del *NEET rate* sui livelli di titolo di studio (fino alla licenza media e diploma, laurea e dottorato) pubblicata da Eurostat mostra che, nella media europea, i *NEET* tendono ad essere abbastanza o molto qualificati. Solo in Spagna e in Turchia si osserva una percentuale molto alta di giovani *NEET* (15-24 anni) con bassi livelli d'istruzione. Questo potrebbe generare l'idea per cui un'elevata qualificazione non sarebbe sufficiente a proteggere dal rischio di diventare *NEET*.

Tasso di NEET per titolo di studio (15- 24 anni)			
Paese	Fino alla licenza media ISCED 0-2	Diploma, Laurea, Dottorato ISCED 3-6	Totale
EU 28	5.7	7.2	13.0
Belgio	6.1	6.6	12.7
Bulgaria	9.5	12.1	21.6
Repubblica Ceca	2.8	6.3	9.1
Danimarca	3.0	2.8	6.0
Germania	3.7	2.6	6.3
Estonia	3.8	7.5	11.3
Irlanda	6.0	9.7	16.1
Grecia	5.3	15.1	20.4
Spagna	12.5	6.1	18.6
Francia	5.1	6.1	11.2
Croazia	3.1	16.4	19.6
Italia	9.3	12.9	22.2
Cipro	3.7	15.0	18.7
Lettonia	4.6	8.4	13.0
Lituania	3.4	7.8	11.1
Lussemburgo	2.5	2.3	5.0
Ungheria	7.0	8.4	15.4
Malta	7.0	3.0	10.0
Paesi Bassi	2.6	2.1	5.1
Austria	3.6	3.4	7.1
Polonia	2.8	9.5	12.2
Portogallo	7.1	7.0	14.1
Romania	7.6	9.6	17.2
Slovenia	2.7	6.5	9.2
Slovacchia	3.8	9.9	13.7
Finlandia	4.4	4.9	9.3
Svezia	2.8	4.5	7.5
Regno Unito	5.2	7.8	13.3

Islanda	3.9	1.6	5.5
Norvegia	3.5	2.1	5.6
Svizzera	2.4	4.7	7.1
Macedonia	8.0	16.2	24.2
Turchia	17.7	7.8	25.5

Sulla base dei dati OECD relativi alla posizione occupazionale dei giovani sulla base del titolo di studio emerge il livello di istruzione aumenti la possibilità di essere attivi sul mercato del lavoro. In Italia poco più della metà dei ragazzi che conoscono la licenza media continua a studiare, un quarto non studia ma lavora e un quinto non studia e neppure lavora. In Germania oltre due terzi della popolazione giovanile con la sola licenza media continuano a studiare, poco più di un decimo non studia ed è occupato, e poco più di un decimo non studia e neppure lavora. In questo paese i giovani ritengono che «con la sola licenza media non sia possibile trovare un lavoro soddisfacente», mentre in Italia poco meno della metà della popolazione con la sola istruzione secondaria di primo grado non studia e di questa un quarto è occupata e il restante è disoccupata o inattiva. Anche in Francia e negli Stati Uniti la maggioranza dei giovani con la sola licenza media continua a studiare, mentre nel Regno Unito solo nemmeno un terzo dei giovani studia e in Spagna più di un terzo. In Turchia, Macedonia e Regno Unito la percentuale dei giovani con solo questo titolo di studio che non studia e neppure lavora è la più alta rispetto a tutti gli altri. Per quanto riguarda i giovani che hanno acquisito un diploma, in Germania più di un terzo continua a studiare, oltre la metà non studia e lavora e poco più di un decimo non studia e non lavora. In Italia le percentuali sono abbastanza vicine a quelle della Germania, anche se un maggior numero di diplomati continua a studiare, un minor numero è occupato e un maggior numero non studia e neppure lavora.

Il fatto, quindi, che sia più bassa la percentuale di *NEET* tra

quelli con un livello inferiore sta ad indicare la tendenza a portare avanti gli studi e questo viceversa spiegherebbe i numeri più alti del *NEET rate* in relazione a giovani già in possesso di un titolo di studio medio o elevato.

L'indagine dei micro dati sulle forze lavoro Eurostat evidenzia che il 52% dei *NEET* in Europa non ha mai avuto un'esperienza lavorativa. Fanno eccezione in questo senso solo Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia e Spagna, dove mediamente il 60% dei *NEET* ha avuto almeno una precedente esperienza di lavoro. I valori più elevati al contrario di *NEET* senza precedenti esperienze lavorative sono riscontrabili in Bulgaria, Grecia, Romania e Italia, dove circa il 70% dei *NEET* non ha alcuna esperienza di lavoro.

Secondo i dati UE LFS, in media la popolazione di giovani *NEET* di età compresa tra 15-24 anni *NEET* si divide quasi perfettamente a metà tra disoccupati (51,2%) e inattivi (48,8%). Nei Paesi con un alto tasso di disoccupazione generale, come la Bulgaria, l'Italia, l'Ungheria e la Romania, la maggior parte dei *NEET* sono inattivi. Questo dato potrebbe essere interpretato come la spia di un problema strutturale legato alla fisionomia del mercato del lavoro meno predisposto ad accogliere e investire sui giovani.

Andando ad analizzare i dati relativi allo *status* dei *NEET* nel tempo è possibile notare come la percentuale dei *NEET* inattivi sia tendenzialmente stabile e come su di essa influiscano meno le variabili congiunturali, diversamente la percentuale dei *NEET* disoccupati è come prevedibile maggiormente sensibile ai cicli economici.

Scomponendo il dato relativo ai giovani *NEET* inattivi, possiamo osservare sulla base dei micro dati Eurostat sulle forze lavoro che il 63% di questi si dichiarerebbe pronto ad iniziare un nuovo lavoro entro le successive due settimane. Il dato varia molto da Paese a Paese: si dichiara disponibile a lavorare il 30% dei *NEET* tedeschi e il 96% dei *NEET* dispostione per iniziare a

lavorare entro due settimane, ma che non sono alla ricerca di un posto di lavoro. Questo risultato varia notevolmente tra gli Stati membri: se da una parte solo il 30% dei *NEET* tedeschi inattivi si dichiara disponibile, dall'altra il 96% dei giovani inattivi bulgari sarebbe pronto ad iniziare un nuovo lavoro. Dati simili si leggono in Romania, Estonia, Slovacchia, Spagna e Italia. Le ragioni per cui "i disponibili a lavorare" non stanno cercando un lavoro sono sintomatiche di una situazione di disagio e di scoraggiamento: solo il 20% di coloro i quali sarebbero disponibili a lavorare ma che non sono alla ricerca attiva di un'occupazione, dichiara di essere trattenuto da un'indisponibilità personale causata nella maggior parte dei casi da responsabilità di cura familiare, mentre quasi il 39% dichiara di non cercare un'occupazione perché "scoraggiato". Una parte consistente degli scoraggiati è rappresentata da quanti sono convinti di non potere trovare lavoro perché pensano di essere troppo giovani o troppo vecchi, di non avere professionalità richieste o più semplicemente perché ritengono non esistano occasioni di impiego nel mercato del lavoro locale. Alle minori opportunità d'impiego tende poi ad affiancarsi, soprattutto nelle regioni meridionali, una maggiore sfiducia nella possibilità di trovare o mantenere un'occupazione. Gli scoraggiati sono più numerosi in Bulgaria, Ungheria, Italia, Lituania e Spagna.

Dall'analisi dei dati emerge quindi come i paesi con la più alta percentuale di *NEET*, hanno anche la più alta percentuale di *NEET* inattivi scoraggiati.

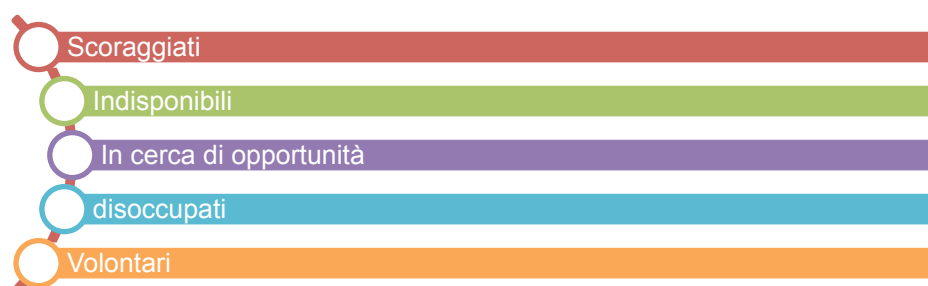
La letteratura sui *NEET*, soprattutto nel Regno Unito, mostra una particolare attenzione alla stretta relazione fra condizioni sociali e familiari disagiate dei giovani e probabilità di divenire *NEET*. Gran parte dei giovani britannici che hanno scarsi rendimenti scolastici provengono da famiglie svantaggiate e povere o da *jobless household*. Gli effetti dello svantaggio familiare sugli scarsi rendimenti scolastici e sugli abbandoni si manifesta molto presto, fin dai primi anni dell'istruzione primaria ed è, di

conseguenza, un fattore che contribuisce a determinare la successiva condizione di *NEET*. Infatti, i tre maggiori fattori che determinano lo stato di *NEET* nel Regno Unito sono il basso livello d'istruzione, la situazione di svantaggio della famiglia e le condizioni di povertà. Tra le condizioni familiari che determinano lo stato di *NEET* vi è la condizione di ragazza madre (*Teenage mothers*): il 22% delle donne *NEET* nel Regno Unito sono ragazze madri. Anche la disabilità è una condizione che aumenta i rischi di esclusione sociale: nel Regno Unito "circa il 39% dei giovani disabili è classificato come *NEET*, a fronte del 15% dei non disabili". Escludendo il 12% che ha una disabilità troppo grave per poter lavorare, "il tasso di *NEET* tra i disabili rimane al 30%"⁴⁴. Sempre nel Regno Unito, tre quarti di coloro che sono giudicati dai tribunali dei minori (*young people involved in crime*) sono *NEET*. Alte percentuali di *NEET* si riscontrano anche fra i tossicodipendenti e gli alcolisti.

Le prime indagini condotte in questo senso nel Regno Unito alla fine degli anni 90, con l'obiettivo mettere in luce la componente del disagio del fenomeno dei *NEET* ha indotto a riflettere su queste componenti e ad approfondire questo filone anche negli altri Stati. Trattandosi di indagini che esulano le ricerche condotte sulle forze lavoro, occorre ancora una volta a livello europeo al database EVS. In base al quale i motivi "sociali" maggiormente ricorrenti tra i *NEET*, sono: a) la disabilità, b) l'etnia, c) le condizioni socio-economiche della famiglia d'origine. In particolare, secondo le rielaborazioni di questi dati condotte da Eurofound nel 2012, coloro che segnalano un qualche tipo di disabilità avrebbero il 40% di possibilità in più di diventare *NEET* rispetto ai non disabili; i giovani con un *background* di immigrazione avrebbero il 70% di possibilità in più di diventare *NEET* rispetto ai coetanei autoctoni; i giovani con un basso livello di istruzione avrebbero possibilità tre volte superiori di diventare *NEET* rispetto ai coetanei in possesso di un titolo di istruzione terziaria, infine provenire da una famiglia in condizioni

di disagio socio-economico aumenterebbe del 30% la possibilità di diventare *NEET*.

Sulla base di questi dati è possibile suddividere i *NEET*, per confrontare e comparare i diversi sistemi europei, in termini di differenze e comunanze registrate attorno a macro caratterizzazioni-determinanti che dovrebbero orientare l'azione progettuale e politica delle misure volte ad incentivarne la partecipazione al mercato del lavoro ovvero il reinserimento nei circuiti formativi. Una prima suddivisione riguarda le motivazioni che determinano il distacco rispetto ad una posizione attiva nel mercato del lavoro. E' possibile individuare su questa base cinque grandi gruppi di *NEET*: 1) persone in cerca di occupazione (disoccupati di lunga e breve durata); 2) individui indisponibili alla vita attiva perché impegnati in responsabilità familiari o per problemi afferenti alle condizioni di salute; 3) individui disimpegnati che non cercano lavoro, non partecipano ad attività formative anche informali e non sono toccati da obblighi socio-familiari o da impedimenti di varia natura e per lo più caratterizzati da una visione pessimistica delle condizioni occupazionali (così detti scoraggiati); 4) individui in cerca di opportunità, impegnati in attività formative informali (ovvero che esprimono l'esigenza di formarsi) e che mantengono un elevato livello di attachment al mercato del lavoro (essendo in attesa di rientrarvi) e al sistema di istruzione; 5) individui che non cercano un'occupazione né un'opportunità formativa (così detti "volontari").



Scomponendo questi cinque gruppi secondo le caratteristiche dei *NEET* che ne fanno parte (in particolare stato civile e titolo di studio), è possibile arricchire ulteriormente il modello di analisi e individuare quattro modelli di *NEET status* corrispondenti ad quattro macro-sistemi di Paesi europei. Il livello di istruzione, in particolare, sembra avere una forte valenza. Il raggruppamento così realizzato evidenzia per esempio come in Italia e in Romania la maggior parte dei *NEET* siano inattivi senza precedenti esperienze di lavoro, mentre in Spagna e in Svezia i giovani *NEET* siano per lo più disoccupati con precedenti esperienze di lavoro.



All'interno del primo gruppo, troviamo i Paesi nordici e continentali (Austria, Germania, Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia), le caratteristiche dominanti comuni sono: a) tasso contenuto di *NEET* inferiore alla media europea; b) prevalenza tra i *NEET* degli inattivi con precedenti esperienze di lavoro; c) prevalenza di *NEET* con basse qualifiche d) scarsa presenza di scoraggiati; e) tendenziale volontarietà della condizione di inattività determinata per lo più dalla necessità di accudire figli o familiari.

Le caratteristiche del primo gruppo sembrano indicare che nei Paesi considerati non esistono particolari barriere di accesso al mercato del lavoro e una certa fluidità delle transizioni.

Le caratteristiche distintive del secondo gruppo, del quale fanno parte i Paesi mediterranei e quelli dell'Europa orientale (Italia, Grecia, Grecia, Bulgaria, Romania, Polonia, Ungheria e Slovacchia, sono invece: a) tassi elevati di *NEET*, superiori alla media europea; b) prevalenza delle donne tra i *NEET*; c) prevalenza di *NEET* senza esperienza di lavoro o comunque con meno esperienze rispetto alla media europea d) prevalenza di scoraggiati e) prevalenza di *NEET* con un'istruzione terziaria, molto più elevata rispetto alla media europea.

Le caratteristiche di questo gruppo sembrano indicare la presenza di barriere all'accesso dei giovani nel mercato del lavoro e conseguentemente la sussistenza di problemi strutturali nelle transizioni dei giovani verso l'età adulta e più in particolare dalla scuola al lavoro.

Il terzo gruppo, composto da Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Portogallo e Spagna, si caratterizza per la presenza: a) di *NEET* disoccupati (in questi Paesi nel corso della crisi i dati sulla disoccupazione giovanile sono triplicati) ; b) prevalenza di uomini *NEET*; c) prevalenza di *NEET* con più esperienze di lavoro precedenti c) eterogeneità delle qualifiche dei *NEET*

Le caratteristiche di questo gruppo sembrano indicare che la

crescita dei *NEET* in questi Paesi è dipesa in larga parte dalla crisi economica: il fatto che la maggior parte dei *NEET* siano disoccupati di sesso maschile con i più diversi titoli di studio sembra indicare non tanto la presenza di problemi strutturali di accesso al mercato del lavoro quanto il fatto che la presenza di *NEET* e il loro forte aumento negli anni della crisi sia dipeso da un corto circuito della domanda.

Il quarto gruppo, è il più eterogeneo, di esso fanno parte il Belgio, Cipro, la Repubblica Ceca, la Francia, il Lussemburgo e la Slovenia, esso si contraddistingue per la presenza tra i *NEET* di una percentuale di scoraggiati inferiore alla media europea e la presenza di un tasso contenuto di *NEET*, evidenziano come in questi Paesi la presenza di *NEET* sia prevalentemente legata alla crisi che però avrebbe colpito meno questi Paesi rispetto a quelli ricondotti nel terzo gruppo.

2.2. Youth disconnected negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti *i giovani che non studiano e non lavorano* vengono identificati come una delle categorie che compongono il gruppo di “giovani vulnerabili” (*Vulnerable Youth*). Di questo fanno parte oltre ai c.d. *youth disconnected* – ovvero *i giovani che non studiano e non lavorano* –, i giovani emancipati a seguito di una genitorialità precoce, i giovani senza tetto, i giovani con problemi giudiziari, i giovani immigrati con scarse competenze linguistiche, i giovani con disabilità fisiche o mentali, i giovani inseriti in specifici programmi di supporto e assistenza sociale.

Già la scelta definitoria operata negli Stati Uniti lascia intravedere un approccio molto differente rispetto a quello europeo. *I giovani che non studiano e non lavorano*, i c.d.

disconnected, sono una “categoria” meglio definita e quindi meno eterogenea rispetto a quella europea: di essi non fanno parte per esempio i giovani che sono detenuti o ricoverati presso strutture sanitarie o giudiziarie, i giovani che sono sposati e con responsabilità di cura familiare, i giovani impegnati in attività che sebbene non propriamente lavorative possano definirsi “attivi” (servizio civile, leva militare).

La scelta di definire *i giovani che non studiano e non lavorano* come “disconnessi” è segno di una ben precisa volontà: quella di qualificare il tema, come un tema “sociale”, di opportunità di mobilità sociale, di giustizia sociale, di democrazia.

La definizione pone l’accento sull’assenza di legami e *network* sociali che costituirebbe il motivo per cui i giovani non riescono ad affrontare adeguatamente la transizione verso l’età adulta.

Il “distacco” o meglio la “disconnessione” rispetto alla vita sociale attiva viene visto come un “problema” perché impedisce ai giovani di diventare autonomi, condannandoli ad una situazione di dipendenza rispetto al sistema sociale che ne deve sostenere i costi, da una parte in termini di mancata partecipazione alla costruzione del benessere e della ricchezza collettiva e dall’altra in termini di assistenza sociale.

Le prime ricerche condotte negli Stati Uniti su questa fascia di popolazione risalgono alla fine degli ultimi anni ’90. Ma è solo con l’aggravarsi della condizione dei giovani nel mercato del lavoro, conseguente all’acuirsi della crisi, che anche negli Stati Uniti si è sentita così la necessità di definire e misurare la condizione della lontananza e della non partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva, non più ricorrendo soltanto all’indicatore del tasso di disoccupazione ma elaborando indici capaci di quantificare il numero di quei ragazzi “invisibili” in quanto “disconnessi” rispetto al mondo della formazione e del lavoro. I lavori per la costruzione di un indice per la rappresentazione del distacco hanno avuto inizio nel 2002. Ci sono voluti ben cinque anni perché il Congresso, avviasse una

rilevazione ufficiale degli *Youth disconnected*. A partire dal 2007, gli *Youth disconnected* sono anche diventati specifici destinatari progetti di legge indirizzati a favorire la loro riconnessione con la società attiva. Di pari passo è cresciuta anche l'attenzione verso la necessità di elaborare una definizione oggettiva e uniforme di questa categoria di giovani, capace di intercettare numericamente il disagio di questi ragazzi e di dare a questo un peso specifico. Sono stati così messi a punto in questi anni indici differenti, costruiti sulla base di diverse definizioni di *disconnected*, più o meno inclusive.

La costruzione dell'indice e la conseguente scelta dei parametri da utilizzare per la misurazione, è un momento fondamentale nella definizione del problema, perché l'opzione per uno o per l'altro metodo di rilevazione, orienta la costruzione del campione target e conseguentemente le azioni da ricollegarsi a questo a livello politico decisionale.

I diversi studi pilota condotti su indicazione del Congresso e sulla base dei quali si è poi costruito il metodo ufficiale di rilevazione, hanno individuato come possibili *disconnected* un range compreso tra il 7 e il 20% della popolazione dei giovani tra i 16 e i 24 anni, quantificandoli rispettivamente in 1,4 milioni per arrivare a quasi 6 milioni utilizzando indicatori costruiti sulla base di parametri meno restrittivi. Il *Congressional Research Service* (CSR) tra il 2007 e il 2008 dopo aver valutato i possibili metodi per costruire l'indice volto a quantificare i c.d. *disconnected* ha adottato una definizione volta a ricomprendere al suo interno i giovani tra i 16 e i 24 anni (25 non compiuti) al contempo non inseriti in un percorso lavorativo, scolastico o formativo nell'ultimo anno. Sono esclusi dalla rilevazione i giovani che si trovano in carcere o ricoverati presso strutture sanitarie, i ragazzi in leva militare e i ragazzi ovvero le ragazze sposate con una persona inserita nel mondo del lavoro o iscritta e frequentante un percorso scolastico o formativo e con figli.

Il primo rapporto ufficiale curato dal *Congressional Research*

Service sui giovani che non studiano e non lavorano è stato presentato il 22 aprile 2009 al Congresso. L'ultima rilevazione ufficiale sui *disconnected* risale appunto al 2009.

Nel rapporto allora pubblicato è possibile rinvenire un'analisi qualitativa e quantitativa dettagliata dei giovani *disconnected*. I dati in esso contenuti si riferiscono però al 2007/2008, quindi abbastanza lontani nel tempo e non rappresentativi della situazione dei giovani statunitensi nel periodo della *Great Recession*. Secondo i dati di *Measure of America*, il numero di giovani disconnessi nel triennio 2007-2010 sarebbe aumentato di 800.000 unità. I dati contenuti Report del 2009, sono comunque significativi perché delineano una tendenza del fenomeno nel tempo e le sue determinanti. La ragione che maggiormente appare determinare lo status di *disconnected* negli Stati Uniti è da rinvenirsi nella "necessità di prendersi cura della casa o della famiglia (37%), poco meno della metà di questi *disconnected* sono donne che non studiano e non lavorano per prendersi cura dei figli. In seconda battuta la condizione di *disconnected* è da attribuirsi ad uno status di malattia fisica o psichica ovvero di disabilità (34%). Ne emerge come solo meno di un terzo dei giovani *disconnected* si trovi in questa condizione perché non ha trovato un lavoro ovvero un'opportunità di formazione. Già queste prime indicazioni evidenziano una differenza specifica rispetto al contesto europeo. Il Report è stato oggetto di forti critiche, in particolare per l'insufficiente approfondimento delle dinamiche legate agli aspetti "etnici" ed in secondo luogo per la definizione eccessivamente ristretta del problema.

Con l'intento di inquadrare il problema secondo una diversa prospettiva il *Social Science Research Council* nell'ottobre 2014 ha pubblicato un rapporto - *One in seven, ranking youth disconnection in the 25 largest metro areas* - dedicato proprio all'identificazione, alle caratterizzazione e alla misurazione del fenomeno dei giovani *disconnected*.

Lo studio è interessante per diversi motivi. 1) costituisce la fotografia più recente disponibile del fenomeno degli *youth disconnected* negli Stati Uniti 2) costituisce il presupposto da cui è scaturito l'*opportunity plan* 3) misura la presenza degli *youth disconnected* utilizzando parametri diversi da quelli ufficiali ma più vicini a quelli europei 4) indaga il problema della disconnessione utilizzando come punto di analisi non gli stati confederali ma le 25 principali aree metropolitane degli Stati Uniti 5) indaga il problema valorizzando le determinanti etniche e connesse al *background* familiare.

L'analisi condotta dal *Social Science Research Council* costituisce per tutti questi motivi il punto di riferimento scelto in questo studio per l'analisi del contesto statunitense, con le precisazioni che di seguito andiamo a proporre.

Dal punto di vista definitorio lo studio del *Social Science Research Council* (SSRC) utilizza la definizione accolta dal *US Census Bureau's American Community Survey* (ACS) che include nell'indagine tra i *disconnected* anche i ricoverati in strutture mediche ospedaliere o che si trovino in strutture detentive (si stima che si tratti di circa 400.000 giovani) che non siano coinvolti in percorsi di formazione o di lavoro in carcere o presso le strutture presso le quali siano ricoverati (si stima che il 25% di questi sia *connected*). Non sono ricompresi nella categoria dei *disconnected*: a) i c.d. *part time student* b) i *part time worker* involontari c) i giovani arruolati nell'esercito o partecipanti a piani equiparabili al nostro servizio civile.

La scelta di impostare lo studio sulle aree metropolitane piuttosto che sugli stati federali è dettata dalla considerazione che in esse si concentra il 40 per cento degli americani. Si tratta delle aree economicamente più rilevanti degli Stati Uniti e quelle che quindi hanno maggiore potere di influenza nella determinazione delle eventuali politiche e programmi di sostegno a favore di questi giovani.

Secondo il rapporto di *Measure America* 2014, negli Stati Uniti sono 5,8 milioni i giovani disconnessi, e costituiscono il 14,7% dei giovani americani. Un ragazzo ogni sette negli Stati Uniti è disconnesso. Questo valore tende ad approssimare eccessivamente il fenomeno degli *youth disconnected* negli Stati Uniti, che risente moltissimo delle caratteristiche e della fisionomia dei territori.

Le aree metropolitane con i tassi più contenuti di giovani che non studiano e non lavorano sono Boston (9%), Minneapolis-St. Paul (9,3%), San Diego (11,1%), Washington, DC (11,3%), e Philadelphia (11,9%). Al contrario le aree metropolitane con il più alto tasso di disconnessi sono Atlanta (16,9%), Riverside-San Bernardino (16,9%), Detroit (17%), Miami (17,1%), e Phoenix (18,8%).

Tasso di disconnected per area metropolitana		
Area Metropolitana	Disconnected Youth (%)	Disconnected Youth (t)
United States	14.7	5,808,827
Atlanta	16.9	107,754
Baltimore	14.2	48,946
Boston	9.0	52,765
Chicago	13.3	155,625
Dallas-Ft. Worth	14.2	112,369
Denver	13.4	38,741
Detroit	17.0	85,406
Houston	15.7	118,353
Los Angeles	14.2	250,069
Miami	17.1	111,039
Minneapolis-St. Paul	9.3	36,251
New York	15.2	349,995

Philadelphia	11.9	91,859
Phoenix	18.8	99,831
Pittsburgh	11.9	33,675
Portland	14.3	36,223
Riverside-San Bernardino	16.9	103,888
Sacramento	14.3	40,859
St. Louis	13.4	45,858
San Antonio	15.9	46,216
San Diego	11.1	50,431
San Francisco	12.4	60,500
Seattle	14.7	60,315
Tampa-St. Petersburg	15.7	49,331
Washington, DC	11.3	75,647

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

I dati subiscono variazioni importanti non solo nelle diverse aree metropolitane ma anche all'interno delle stesse: in particolare la situazione delle *downtown* è sempre significativamente migliore rispetto a quella dei c.d. *neighbourhood*. Prendiamo l'esempio di Boston, che rappresenta l'area metropolitana con un più basso contenuto di *disconnected*: se dell'area metropolitana consideriamo le zone di Alliston, Brighton, Fenway e Kenore, il *disconnected rate* supera di poco il 3%, al contrario se consideriamo il *neighborhood* City of Brockton il *disconnected rate* supera il 18,4%. L'esempio di Washington è ancor più significativo: se consideriamo l'area NorthWest il tasso di *disconnected* non arriva al 3% mentre se consideriamo la SouthEast Area i tassi di *disconnected* superano il 33%.

Le probabilità di finire intrappolati nel *disconnected status* dipendono negli Stati Uniti da diverse condizioni. Quella maggiormente determinante è la componente etnica: i ragazzi di etnia afroamericana sono quelli che, insieme agli ispanici, maggiormente rischiano di ingrossare le fila dei disconnessi, mentre i "bianchi" e gli "asiatici" avrebbero meno probabilità

rispetto a questi ultimi di divenire *disconnected*. Alla provenienza etnica si accompagnano poi le probabilità di vivere in un *neighbourhood* e di essere inseriti in un contesto socio familiare di disagio.

Se caliamo il dato relativo alla provenienza etnica nel contesto delle aree metropolitane noteremo che quelle dove il *disconnected rate* è inferiore, a determinare il contenuto numero di giovani disconnessi è la presenza rilevante di “bianchi” nella popolazione complessiva dell’area metropolitana, per i quali il *disconnected rate* tende ad essere tendenzialmente pari alla metà rispetto a quello che si registra tra i latini e gli afro americani. Se utilizziamo il caso di Boston, possiamo verificare, come qui, ad una popolazione prevalentemente composta da *white* (74,9%) e asiatici (6,4%) corrisponda anche il più basso *disconnected rate*(9%). Tendenza che trova ulteriore conferma nel dato relativo a Minneapolis dove il 78,6% della popolazione è costituita da bianchi e per il 5,7% da asiatici e il *disconnection rate* è pari al 9,3%. Sul versante opposto vanno citati il caso di Miami dove a uno dei più alti tassi di *disconnected* (17,1%) è associata una massiccia presenza di latini (41,6%) e afro americani (19,7%). Dato a sua volta confermato dal caso di Phoenix dove ad una delle presenze più elevate di latini (49,5%) e associato anche il *disconnected rate* più elevato in assoluto tra le aree metropolitane (18,8%).

Tasso di <i>disconnected</i> per provenienza etnica						
Metro Area Name	Disconnect ed Youth (%)	African American (%)	Asian American (%)	Latino (%)	Other Races (%)	White (%)
United States	14.7	12.2	4.7	16.3	3.0	63.7

Atlanta	16.9	31.9	4.8	10.4	2.2	50.7
Baltimore	14.2	28.4	4.5	4.6	2.5	60.0
Boston	9.0	6.6	6.4	9.0	3.1	74.9
Chicago	13.3	17.1	5.6	20.7	1.7	55.0
Dallas-Ft. Worth	14.2	14.8	5.3	27.5	2.2	50.2
Denver	13.4	5.3	3.6	22.5	2.8	65.8
Detroit	17.0	22.6	3.3	3.9	2.3	67.9
Houston	15.7	16.8	6.5	35.3	1.7	39.7
Los Angeles	14.2	6.7	14.5	44.4	2.8	31.6
Miami	17.1	19.7	2.2	41.6	1.7	34.8
Minneapolis-St. Paul	9.3	7.3	5.7	5.4	3.0	78.6
New York	15.2	16.1	9.8	22.9	2.3	48.9
Philadelphia	11.9	20.2	4.9	7.8	2.1	65.0
Phoenix	18.8	4.6	3.2	29.5	4.0	58.7
Pittsburgh	11.9	8.3	1.7	1.3	1.7	87.1
Portland	14.3	2.7	5.6	10.9	4.5	76.3
Riverside-San Bernardino	16.9	7.1	5.9	47.3	3.1	36.6
Sacramento	14.3	7.0	11.7	20.2	5.4	55.7
St. Louis	13.4	18.3	2.1	2.6	1.9	75.1
San Antonio	15.9	6.1	2.0	54.1	1.8	36.1
San Diego	11.1	4.7	10.6	32.0	4.2	48.5
San Francisco	12.4	8.1	22.9	21.7	4.9	42.4
Seattle	14.7	5.4	11.3	9.0	6.3	68.0
Tampa-St. Petersburg	15.7	11.2	2.9	16.2	2.2	67.5
Washington, DC	11.3	25.2	9.2	13.8	3.2	48.6

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

Il tasso complessivo di *youth disconnection* è determinato, come vedremo, da diverse variabili ma tra tutte quella etnica pare

essere quella maggiormente significativa ed esplicativa. Abbiamo visto come la composizione della popolazione determini tassi più o meno elevati di *giovani che non studiano e non lavorano*. Questo dato potrebbe prestarsi ad un'interpretazione equivoca, perché, al contrario di quello che si potrebbe pensare, risiedere in un'area metropolitana con più bassi tassi di disconnessione non aumenta le probabilità di un giovane afro americano o latino di essere coinvolto in un percorso formativo o lavorativo. Osservando il tasso di disconnessione per etnia possiamo notare, come il fenomeno non sia legato alla residenza ma alla connotazione etnica. A Boston per esempio dove il tasso complessivo è pari al 9% quello dei bianchi si attesta al 6,6%, quello degli asiatici all'8% mentre quello dei latini arriva al 20,2% e quello degli afroamericani al 13,1%. Viceversa a Phoenix il tasso di disconnessione totale (18,8%) è più elevato perché è più elevata la presenza di latini e afroamericani e conseguentemente il tasso di disconnessi registrato tra gli stessi (28,2% per i primi, 23,5% per i secondi). Conseguentemente possiamo concludere che il tasso più o meno elevato di disconnessi in un'area metropolitana non parrebbe essere più di tanto influenzato dalla struttura istituzionale, sociale e dalla capacità di integrare di quel contesto, quanto piuttosto dalla maggiore o minore presenza di "bianchi" o "immigrati". Più semplicemente dove vi sono più bianchi il tasso di *disconnected* è più basso perché questi sono in termini assoluti maggiormente presenti. La componente etnica è una componente strutturale della disconnessione, questa non conosce variazioni in positivo nei diversi contesti territoriali e nemmeno dei miglioramenti della situazione congiunturale.

Tasso di disconnected per area metropolitana e provenienza etnica

Metro Area Name	Disconnected Youth (%)	African American (%)	Asian American (%)	Latino (%)	White (%)
United States	14.7	22.5	8.0	18.5	11.7
Boston	9.0	13.1	8.0	20.2	6.6
Minneapolis-St. Paul	9.3	22.5	...	...	7.2
San Diego	11.1	12.1	5.7	13.3	9.1
Washington, DC	11.3	19.0	7.6	11.7	7.0
Philadelphia	11.9	19.7	...	19.2	8.0
Pittsburgh	11.9	26.3	...	...	9.4
San Francisco	12.4	19.7	7.1	17.9	7.9
Chicago	13.3	24.0	...	16.1	8.1
Denver	13.4	15.8	...	19.1	11.0
St. Louis	13.4	23.1	...	...	10.6
Dallas-Ft. Worth	14.2	21.4	...	16.5	10.3
Los Angeles	14.2	21.0	7.6	17.1	10.2
Baltimore	14.2	22.1	...	18.4	9.7
Sacramento	14.3	17.9	...	18.8	12.3
Portland	14.3	...	...	18.0	13.5
Seattle	14.7	26.9	...	19.5	13.3
New York	15.2	21.7	9.8	20.6	9.8
Tampa-St. Petersburg	15.7	16.8	...	19.7	13.3
Houston	15.7	20.6	8.5	17.2	12.2
San Antonio	15.9	...	...	17.2	11.6
Atlanta	16.9	23.2	...	19.4	12.0
Riverside-San Bernardino	16.9	21.4	...	18.5	14.5
Detroit	17.0	25.3	...	19.2	13.5
Miami	17.1	23.3	...	17.0	12.5
Phoenix	18.8	28.2	...	23.5	13.3

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

Ad eccezione di quanto accade per gli ispanici, dove la probabilità di diventare *disconnected* è più elevata per le donne, per tutte le altre etnie sono gli uomini ad avere maggiore probabilità di diventare “disconnessi”.

Tasso di <i>disconnected</i> per genere e provenienza etnica			
	Disconnected youth %	Disconnected youth (F) %	Disconnected youth (M) %
Media	14,7	14,1	15,2
Asian American	8,0	8,1	7,9
White	11,7	11,1	12,3
African American	22,5	19	26
Latinos	18,5	20,3	16,8

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

È interessante osservare come questa variabile si sia modificata negli anni: nelle precedenti rilevazione del 2009 sui giovani *disconnected*, la componente femminile prevaleva su quella maschile per tutte le etnie fuorchè per i bianchi. Oggi invece le differenze di genere si sono invertite per gli afro-americani e gli asiatici. Questo dipenderebbe da un maggior attaccamento rispetto ai maschi, sviluppatosi in particolare tra le giovani donne di colore, alla scuola e al lavoro, vissuti come opportunità di mobilità sociale e di emancipazione. D'altra parte la sempre elevata percentuale di giovani donne latine disconnesse dipenderebbe dalla maggiore probabilità che queste avrebbero di diventare madri e di essere coinvolte in via esclusiva nella cura della famiglia.

Se osserviamo il tasso medio relativo agli afro americani che partecipano al sistema educativo e formativo nella fascia di età compresa tra i 16 e i 24 anni, possiamo notare come questo

(59%) sia quasi in linea con quello medio della popolazione (61,4%). Differenze maggiori si registrano in base al genere: mentre il 62,3% delle ragazze partecipa ad un percorso scolastico formativo, per i ragazzi il dato è notevolmente inferiore (55,8%). Inoltre tra i non iscritti ad un percorso scolastico e formativo nella fascia di età considerata, il 49,5% delle ragazze lavora contro il 41,5% dei ragazzi. Dati diversi si leggono in relazione ai *latinos*: mentre il 57,4% delle ragazze tra i 16 e i 24 anni è iscritta ad un percorso scolastico formativo, lo è solo il 49,2% dei ragazzi. A differenza però di quanto accade per gli afro-americani, i ragazzi che non sono iscritti ad un percorso scolastico e formativo ma che lavora è più elevato (66,9%) rispetto a quello riscontrabile tra le ragazze (52,3%). Nel complesso, sebbene i *latinos* mostrerebbero una minore propensione ad essere iscritti ad un percorso scolastico e formativo rispetto agli afroamericani, rispetto a questi sarebbero maggiormente propensi a lavorare a fronte di un loro non impegno nel sistema scolastico formativo.

Durante gli anni della recessione, e quindi nel triennio 2007-2010, il numero dei disconnessi d'è aumentato di 638.000 unità per i giovani maschi e di 194.000 unità per le giovani donne. Le percentuali medie e relative al totale dei disconnessi evidenziano che il 47% sono donne e il 53% uomini, con evidenti differenze soprattutto tra latini e non latini.

Rispetto alle rilevazioni precedenti non si è modificata la questione relativa alla bassa scolarizzazione dei *disconnected*: i ragazzi che non studiano e non lavorano negli Stati Uniti, sono prevalentemente ragazzi non in possesso di un titolo di formazione secondaria. Il tasso di disconnessione tra i laureati negli USA è uno dei più bassi registrati in tutto il mondo. Nelle aree metropolitane dove più elevata è la presenza di persone con un titolo terziario, maggiore è la probabilità che anche i tassi di disconnessione siano contenuti, minore il tasso di abbandono scolastico e quello di disoccupazione. Va infatti tenuto conto del

fatto che il tasso di disoccupazione dei laureati negli Stati Uniti è il più basso riscontrato tra tutti i Paesi OECD. Prendiamo ancora una volta il dato relativo a Boston. Il tasso di persone con un titolo almeno pari al diploma è il più elevato tra tutti quelli registrati nelle altre aree metropolitane, conseguentemente il tasso di disoccupazione è più basso così come quello di disconnessione. La maggiore presenza nel tessuto sociale di persone istruite inoltre aumenterebbe le possibilità che anche il *drop out* rate sia più contenuto e questo perché nelle famiglie dove i genitori ritengono l'istruzione un investimento, maggiore sarebbe l'attenzione nei confronti dei figli e la loro preoccupazione per i loro percorsi educativi.

<i>Tasso di disconnected e livelli d'istruzione nelle aree metropolitane</i>						
Metro Area Name	Less Than High School (%)	At Least High School Diploma (%)	At Least Bachelor's Degree (%)	Graduate Degree (%)	School Enrollment (%)	Drop-Out Rate (% 16 to 24)
United States	14.4	85.6	28.2	10.4	77.6	21.6
Atlanta	12.5	87.5	34.1	11.8	78.7	25.2
Baltimore	12.3	87.7	35.1	15.2	77.7	17.5
Boston	9.4	90.6	43.0	19.0	81.4	13.4
Chicago	13.6	86.4	34.0	12.8	79.7	19.5
Dallas-Ft. Worth	16.4	83.6	31.1	10.0	77.3	25.3
Denver	11.2	88.8	38.2	13.2	77.2	20.7
Detroit	11.9	88.1	27.3	10.5	79.5	21.7
Houston	19.4	80.6	28.4	9.8	76.8	24.9
Los Angeles	22.5	77.5	31.0	10.7	79.6	26.0

Miami	17.3	82.7	28.1	10.4	78.5	25.4
Minneapolis-St. Paul	7.0	93.0	37.9	12.5	79.7	13.1
New York	15.3	84.7	36.0	14.6	79.9	20.5
Philadelphia	11.6	88.4	33.1	13.1	80.4	17.0
Phoenix	14.0	86.0	27.2	9.2	73.7	24.7
Pittsburgh	8.7	91.3	29.1	10.8	80.9	13.0
Portland	10.1	89.9	33.0	11.8	77.2	20.4
Riverside-San Bernardino	21.8	78.2	19.5	6.9	76.2	24.9
Sacramento	12.9	87.1	29.4	10.0	80.1	19.6
St. Louis	11.1	88.9	29.9	11.5	79.5	17.4
San Antonio	17.5	82.5	25.4	9.1	75.9	19.3
San Diego	14.9	85.1	33.7	12.7	77.0	13.9
San Francisco	12.8	87.2	43.4	16.8	80.6	21.0
Seattle	8.8	91.2	37.0	13.1	75.5	18.3
Tampa-St. Petersburg	13.1	86.9	26.2	8.4	77.7	20.7
Washington, DC	10.4	89.6	46.8	22.3	79.1	18.4

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

L'investimento in istruzione costituisce il principale elemento per lo sviluppo e il benessere di una società. I dati relativi alle aree metropolitane lo dimostrano chiaramente: laddove il tasso di persone istruite è più elevato, minori sono i tassi di disoccupazione e di disconnessione, il tasso di povertà è inferiore e in genere la qualità di vita è migliore, così come sono più elevati i valori *dell'Human Development Index*.

Tasso di disconnected e determinanti del benessere sociale nelle aree metropolitane

Metro Area Name	Disconne cted Youth (%)	HD Ind ex	Life Expecta ncy at Birth (years)	School Enrollm ent (%)	Median Earning s (2010 dollars)	Pove rty Rate (%)
United States	14.7	5.0 3	78.9	77.6	28,899	15.3
Atlanta	16.9	5.2 8	78.4	78.7	30,611	14.8
Baltimore	14.2	5.7 5	77.7	77.7	38,629	11
Boston	9.0	6.4 6	80.9	81.4	37,348	10.3
Chicago	13.3	5.5 1	79.3	79.7	31,757	13.6
Dallas-Ft. Worth	14.2	5.1 9	78.8	77.3	30,930	14.6
Denver	13.4	5.7 0	79.9	77.2	32,756	12.5
Detroit	17.0	5.0 6	77.6	79.5	30,382	16.6
Houston	15.7	5.0 2	78.6	76.8	30,586	16.5
Los Angeles	14.2	5.4 0	81.4	79.6	29,280	16.3
Miami	17.1	5.0 9	80.9	78.5	26,447	17.1
Minneapolis-St. Paul	9.3	6.1 9	81.4	79.7	35,118	10.9
New York	15.2	6.1 2	81.1	79.9	36,380	13.8
Philadelphia	11.9	5.6 2	78.4	80.4	34,527	12.7
Phoenix	18.8	5.2 1	80.3	73.7	30,532	16.3
Pittsburgh	11.9	5.1 6	78.2	80.9	28,983	12.2
Portland	14.3	5.4 6	80.1	77.2	30,281	13.4

Riverside-San Bernardino	16.9	4.6 0	79.3	76.2	26,967	17.1
Sacramento	14.3	5.5 4	80.1	80.1	31,811	15.1
St. Louis	13.4	5.1 7	77.9	79.5	30,513	13.3
San Antonio	15.9	4.7 1	79.0	75.9	26,678	16.3
San Diego	11.1	5.6 6	81.3	77.0	31,354	14.8
San Francisco	12.4	6.6 9	82.1	80.6	40,300	10.9
Seattle	14.7	5.9 6	80.5	75.5	36,031	11.7
Tampa-St. Petersburg	15.7	4.7 5	78.0	77.7	27,365	15.4
Washington, DC	11.3	6.8 3	81.0	79.1	43,415	8.4

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

La scelta di costruire l'analisi con la prospettiva della città metropolitana è particolarmente interessante, perché consente di ragionare su diversi settori ed equilibri che nel loro insieme possono agevolare le transizioni dei giovani verso l'età adulta.

Se consideriamo le aree metropolitane con tassi contenuti di giovani disconnessi possiamo notare che in queste aree esiste un *mix* di fattori positivi, che potremo chiamare di contesto, in particolare:

a) esiste un numero maggiore di persone in possesso di un titolo di educazione terziaria. A Boston per esempio che è l'area metropolitana con il più contenuto tasso di giovani *disconnected* è anche l'area metropolitana dove si registra un più elevato tasso di laureati e un numero inferiore di *drop out*.

b) esiste un tasso contenuto di *drop out*. Utilizzando sempre l'esempio di Boston possiamo notare che oltre ad essere la realtà con il più contenuto tasso di *disconnected* è anche quella

con la più bassa percentuale di abbandoni scolastici

c) esiste un tasso contenuto di disoccupazione giovanile. Anche in questo senso occorre registrare che Boston è l'area metropolitana con il tasso più contenuto di disoccupazione giovanile.

Questa compresenza di fattori di successo, in cui il livello di istruzione gioca un ruolo fondamentale anche nello sviluppo e nel benessere delle città, trova un'ulteriore conferma nella struttura delle aree metropolitane con il più alto tasso di disconnessi, dove:

a) Esiste un numero più basso di persone in possesso di un titolo di istruzione terziaria. A Phoenix dove si registra il tasso più elevato di *disconnected* parallelamente si registra anche un numero notevolmente al di sotto della media di persone con titolo di studio terziario

b) Esiste un tasso sopra la media di *drop out* scolastico

c) Esiste un tasso di disoccupazione giovanile maggiormente elevato

Secondo alcuni studi il livello di istruzione di un territorio sarebbe l'elemento maggiormente in grado di influire sull'equilibrio complessivo, in quanto capace di far convergere i diversi fattori sociali economici politici e culturali del contesto di riferimento in un sistema efficiente.

Utilizzando di nuovo l'esempio di Boston possiamo notare che al più basso tasso di *NEET* rate si accompagna:

a) il tasso di povertà più basso registrato in tutte le aree metropolitane

b) la retribuzione media più elevata rispetto ai valori riscontrabili nelle altre aree metropolitane

c) il più basso numero di ragazze madri

d) il più elevato tasso di elevata partecipazione dei bambini al nido (segnale di un'elevata partecipazione delle donne al mercato del lavoro).

Al contrario a Phoenix, dove si registra un più elevato tasso di

disconnessione:

a) il tasso di povertà è il più alto registrato in tutte le aree metropolitane

b) la retribuzione media è inferiore rispetto ai valori riscontrabili nelle altre aree metropolitane

c) è più elevato il numero di ragazze madri

d) meno diffusa è partecipazione dei bambini al nido (segnale di una scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro).

I due esempi sembrano in qualche modo confermare che la presenza di una *sorta di chimica degli elementi*, sarebbe determinante nella definizione di un equilibrio globale alimentato da diversi fattori tra loro concorrenti.

Tasso di disconnected nelle principali aree metropolitane e loro caratteristiche

Metro Area Name	Disconnected Youth (%)	Median Earnings (2010 dollars)	Teen Mothers (% of women 16-19)	Preschool Enrollment (% 3 and 4 year olds)	School Enrollment Rate (% 16 to 24)	Poverty Rate (%)
United States	14,7	28.899	4,6	47,6	61,4	15,3
Atlanta	16,9	30.611	4,4	53,7	59,7	14,8
Baltimore	14,2	38.629	3,9	57,1	60,8	11
Boston	9,0	37.348	2,6	60,1	68,4	10,3
Chicago	13,3	31.757	4,5	53,4	63,1	13,6
Dallas-Ft. Worth	14,2	30.930	5,2	41,6	58,7	14,6
Denver	13,4	32.756	2,4	50,7	58,7	12,5
Detroit	17,0	30.382	4,5	46,6	63,5	16,6
Houston	15,7	30.586	6,2	43,2	57,4	16,5
Los Angeles	14,2	29.280	3,1	53,9	65,2	16,3
Miami	17,1	26.447	3,4	55,9	62,5	17,1
Minneapolis-St.	9,3	35.118	3,5	47,6	65,8	10,9

Paul						
New York	15,2	36.380	2,7	62,3	63,3	13,8
Philadelphia	11,9	34.527	2,8	56,9	67,4	12,7
Phoenix	18,8	30.532	6,7	33,1	55,0	16,3
Pittsburgh	11,9	28.983	3,5	58,5	67,8	12,2
Portland	14,3	30.281	4,3	42,8	61,2	13,4
Riverside-San Bernardino	16,9	26.967	4,7	39,6	59,1	17,1
Sacramento	14,3	31.811	3,3	52,6	66,1	15,1
St. Louis	13,4	30.513	4,2	54,2	63,2	13,3
San Antonio	15,9	26.678	7,9	46,9	56,5	16,3
San Diego	11,1	31.354	3,8	49,7	61,8	14,8
San Francisco	12,4	40.300	2,5	58,5	66,3	10,9
Seattle	14,7	36.031	3,6	43,4	59,2	11,7
Tampa-St. Petersburg	15,7	27.365	3,4	45,2	61,4	15,4
Washington, DC	11,3	43.415	3,1	55,2	62,1	8,4

Nostra elaborazione su dati Measures of America, 2014

Parte Seconda

Le politiche per l'occupazione giovanile in Europa e negli Stati Uniti

1. La Raccomandazione europea sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani

Il fondamento logico della Raccomandazione europea – che, come vedremo, costituisce l'esito di un lungo percorso - risiede nella necessità di trovare delle risposte efficaci per riattivare la partecipazione dei *giovani che non studiano e non lavorano*.

La preoccupazione che ha mosso i decisori europei ha a che fare con il futuro stesso dell'Unione Europea. La Raccomandazione si propone un obiettivo ambizioso: modificare, o quanto meno incidere «su aspetti strutturali del sistema economico e sociale europeo attraverso un investimento nel capitale sociale e umano dei giovani». L'Europa è consapevole che «il principale motore dello sviluppo, economico e sociale sono i giovani» in più di uno dei documenti ufficiali della Commissione, le nuove generazioni sono state definite come «il margine più efficace per accrescere le dotazioni di capitale umano di una società». Affinché il patrimonio potenziale rappresentato dai giovani possa dispiegare appieno i propri

effetti, controbilanciando l'invecchiamento della popolazione, occorre che essi trovino nella società stimoli e strumenti adeguati a perseguire la loro formazione e a intraprendere progetti ambiziosi, capaci nei fatti e non solo nelle parole e nelle intenzioni, di coinvolgerli. La consapevolezza che la struttura della società intesa in senso ampio -inclusivo del sistema dei rapporti familiari, di quello di distribuzione delle risorse fino all'organizzazione del mercato del lavoro - in molti Stati europei abbia reso sempre più ardua la transizione verso l'età adulta, ha indotto l'Europa a progettare un *sistema di azioni* e di misure capace di incidere sulle transizioni tenendo assieme i diversi aspetti in grado di determinare una loro positiva riuscita. La convinzione che anima il piano «garanzia giovani» è che le politiche debbano far sì che quelle che oggi costituiscono delle barriere, diventino domani, quello che avrebbero sempre dovuto essere, ossia regole.

In questa parte dello studio, ci proponiamo da un lato di analizzare i contenuti e il percorso che ha condotto all'approvazione della Raccomandazione e di valutare il grado d'implementazione della stessa nei diversi Stati membri con particolare riguardo al contesto italiano, dall'altro ci occuperemo di analizzare le principali politiche occupazionali condotte negli Stati Uniti valutandone i risultati.

La *Raccomandazione europea sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani*, adottata dal Consiglio il 22 aprile 2013 costituisce l'esito di un percorso avviato nel 2005 che ambisce a ricondurre a «sistema» le diverse azioni e iniziative già avviate dall'Unione o sperimentate con buoni esiti negli Stati membri.

Il tratto che maggiormente la connota è il fatto di essere, appunto, come dice la sua stessa rubrica, un *sistema*, perciò essa non può essere definita semplicemente come un catalogo di buone prassi o come una raccolta delle normative europee precedenti a favore dei giovani. A volere utilizzare il lessico

giuridico, potremo definirla come un codice delle politiche giovanili, la cui innovatività sta nel fatto di essere non essere settoriale, proponendosi di tenere insieme, attraverso un progetto e una visione globale, i diversi aspetti capaci di incidere sulla partecipazione dei giovani alla società attiva. Le misure in essa contenute, infatti, a differenza delle iniziative precedenti, non riguardano un particolare settore o una particolare materia, come ad esempio l'istruzione, il lavoro o la partecipazione sociale, ma spaziano trasversalmente in ognuno di questi mondi, con l'obiettivo di creare tra questi dei ponti di comunicazione e interrelazione alimentando sinergie capaci di incidere significativamente sul «sistema» nel complesso considerato.

1993	Il principio di «garanzia giovani», l'embrione che ha poi condotto allo sviluppo di un processo di maturazione che ha preso forma in modo maggiormente definito nel 2005, era invero in principio già contenuto nell'avveniristico <u>Libro Bianco del 1993, Crescita, Competitività e Occupazione</u>, nell'ambito del quale si riconosceva la necessità di avvicinare le politiche attive ai giovani: «la politica attiva in materia di occupazione dovrebbe infine compiere un ulteriore passo a favore dei giovani. A tutti coloro che lasciano il sistema scolastico prima dei 18 anni senza aver conseguito un vero diploma professionale, si dovrebbe offrire la garanzia di una «prima possibilità». Si propone di istituire progressivamente a livello nazionale un dispositivo che garantisca a tutti l'accesso a una formazione riconosciuta, eventualmente accompagnata da un passaggio a un'impresa con netta preferenza, da parte nostra, per una «formazione alternante». A livello comunitario, si potrebbe intervenire a favore di questi dispositivi istituendo un'esperienza di formazione e di lavoro di utilità collettiva in un altro Stato membro dell'Unione, finanziata attraverso le iniziative pilota del Fondo sociale europeo». La proposta in questione viene articolata in un programma denominato <i>youth start</i> che contiene già i lineamenti essenziali di «garanzia giovani»: «al fine di meglio risolvere i problemi incontrati dai giovani sul mercato del lavoro, gli Stati membri saranno invitati a cooperare all'istituzione in tutta l'Unione di un regime garantito volontario di avviamento dei giovani al lavoro, chiamato <i>youth start</i>. Tale programma dovrebbe sollecitare gli
------	--

	Stati membri a prendere progressivamente i provvedimenti necessari per assicurare possibilità di accesso a forme riconosciute di istruzione o formazione, tra cui l'apprendistato e altre forme di avviamento professionale, a tutti i giovani di età inferiore ai 18 anni [...] Un'attenzione particolare andrebbe rivolta a quei giovani che lasciano la scuola senza aver conseguito un diploma o una qualificazione di base. Nell'ambito del programma <i>youth start</i> i giovani interessati dovrebbero avere la possibilità di partecipare a scambi transnazionali volontari che comprendano esperienze di lavoro e di formazione in un altro Stato membro. Le organizzazioni del volontariato e le parti sociali andrebbero associate a tali iniziative. I giovani sarebbero così incoraggiati a sviluppare le proprie doti professionali, personali, imprenditoriali e linguistiche, mediante l'acquisizione di esperienze in progetti riguardanti la tutela dell'ambiente, il riassetto urbano e la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale»
2005	Nel 2005 con la <u>Decisione 2005/600/CE</u>, del 12 luglio 2005, il Consiglio raggiunse un accordo sulla necessità di «offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani» .
2008	Con la <u>Decisione 2008/618/CE</u>, del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, il Consiglio ha ridotto il periodo di tempo previsto dalla decisione del 2005 a «non oltre quattro mesi» per i giovani che lasciano la scuola.
2010	Con la <u>Risoluzione del 6 luglio 2010</u> sulla «promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti» il Parlamento europeo ha rivolto un appello alla Commissione, agli Stati membri, alle parti sociali e alle altre parti interessate affinché le politiche nazionali relative al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione siano provviste di una «garanzia per i giovani», «che assicuri ad ogni persona giovane dell'Unione il diritto a un lavoro, a un apprendistato, a una formazione aggiuntiva o a una combinazione di formazione e lavoro dopo un periodo massimo di quattro mesi di disoccupazione».

	Con la <u>Comunicazione del 15 settembre 2010</u> «gioventù in movimento», la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a introdurre «garanzie per i giovani».
2011	Con le <u>Conclusioni del 17 giugno 2011</u> «promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020» il Consiglio ha invitato gli Stati membri ad agire rapidamente offrendo nuove opportunità di istruzione, (ri)qualificazione o misure di attivazione pensate su misura per <i>i giovani che non studiano e non lavorano</i>. Con la <u>Raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011</u> sulle «politiche di riduzione dell'abbandono scolastico» ha richiesto agli Stati membri di impegnarsi nell'elaborazione di politiche basate su «dati di fatto, globali e intersettoriali, comprendenti misure volte a riavvicinare allo studio coloro che hanno abbandonato l'istruzione e a rafforzare il nesso tra i sistemi di istruzione e formazione ed il settore lavorativo».
2012	Nei lavori di preparazione del bilancio 2012, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di realizzare un'azione preparatoria a sostegno dell'istituzione di «garanzie per i giovani negli Stati membri». Nella <u>Comunicazione del 18 aprile 2012</u> «Verso una ripresa forte di occupazione», la Commissione ha chiesto la mobilitazione attiva di Stati membri, parti sociali e altri soggetti coinvolti, per affrontare le attuali sfide in tema di occupazione nell'Unione, in particolare la disoccupazione giovanile. La Commissione ha sottolineato il grande potenziale di creazione di posti di lavoro costituito dall'economia verde, dall'assistenza sanitaria e sociale e dai settori della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC), e a tal fine ha presentato tre piani d'azione di accompagnamento per il follow-up. Con la <u>Comunicazione del 10 ottobre 2012</u> su un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica, la Commissione ha anche sottolineato sei settori prioritari promettenti per l'innovazione industriale, che contribuiscono a raggiungere l'obiettivo del passaggio a un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse. La

Commissione ha inoltre sottolineato l'importante ruolo che potrebbe essere svolto, anche per i giovani, dalla promozione dello spirito imprenditoriale, da servizi di sostegno all'avviamento di imprese e di micro finanziamento più disponibili e dalla creazione di regimi che convertano le indennità di disoccupazione in contributi per nuove imprese.

Con la Risoluzione del 24 maggio 2012 sulle opportunità per i giovani, il Parlamento europeo ha esortato gli Stati membri ad adottare misure rapide e concrete, a livello nazionale, per «garantire che i giovani abbiano un lavoro dignitoso, proseguano gli studi o seguano un corso di formazione/riqualificazione entro quattro mesi dal termine del percorso scolastico». Il Parlamento in quella occasione ha sottolineato che il sistema di «garanzia per i giovani» dovrebbe essere giuridicamente vincolante per poter effettivamente migliorare la situazione dei giovani che non studiano e non lavorano.

Con le Conclusioni del 29 giugno 2012, il Consiglio europeo ha chiesto ulteriori sforzi per aumentare l'occupazione giovanile, «al fine di assicurare che entro alcuni mesi dal completamento del percorso scolastico i giovani ricevano un'offerta qualitativamente buona di occupazione, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio». Il Consiglio ha inoltre concluso che tali misure possono essere sostenute dal Fondo sociale europeo (FSE) e che gli Stati membri possono avvalersi delle possibilità di finanziare temporaneamente, a partire da tale Fondo, gli incentivi a favore delle assunzioni.

Con la Comunicazione della Commissione del 20 novembre 2012 «Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici» costituisce il contributo dell'Unione al raggiungimento di tale obiettivo dal punto di vista dell'istruzione. Nella comunicazione sono trattate le tematiche cruciali per la riforma e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione, affinché le competenze acquisite siano adeguate alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro, per incentivare modi aperti e flessibili di apprendimento e per promuovere l'impegno collaborativo fra tutti i soggetti coinvolti, compreso il finanziamento.

Con la Comunicazione del 28 novembre 2012 «analisi annuale della crescita» la Commissione ha sottolineato che gli Stati membri devono

	assicurare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro per i giovani, sviluppando ed attuando regimi di «garanzia giovani» che assicurino a tutti i giovani di età inferiore a 25 anni un'offerta di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dal termine dell'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Il 5 dicembre 2012 la Commissione ha formulato una <u>Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani</u> accompagnata da un documento di lavoro in cui vengono evidenziati ed esplicitati gli elementi costitutivi di «garanzia giovani». La proposta costituisce l'esito di un intenso periodo di confronto e studio. Tra le tappe principali vanno ricordate: a) Il seminario organizzato dalla Presidenza danese con il patrocinio dell'Unione Europea sulle modalità di realizzazione di una «garanzia giovani» nel quadro dell'incontro informale dei Ministri del lavoro e degli affari sociali tenutesi ad Hosens nell'aprile 2012; b) Il confronto avviato con il Parlamento e con il Comitato Economico Sociale Europeo ha condotto all'approvazione di una Risoluzione e all'adozione di un Parere in cui entrambe le parti hanno sostenuto l'iniziativa della Commissione e la necessità di una tempestiva implementazione; c) Il confronto con i capi dei PES degli Stati membri ha condotto all'approvazione di un documento che è stato poi allegato culminato alla Proposta di Raccomandazione.
2013	Con le <u>Conclusioni del quadro finanziario pluriennale dell'8 febbraio 2013</u>, il Consiglio europeo ha deciso di creare un'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile per un ammontare di 6 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 al fine di sostenere le misure espresse nel pacchetto sull'occupazione giovanile proposte dalla Commissione il 5 dicembre 2012 e in particolare per sostenere la «garanzia per i giovani». Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del <i>summit</i> tenutosi il 7-8 febbraio 2013, ha dato espresso sostegno alla Proposta della Commissione: «in numerose occasioni il Consiglio europeo ha sottolineato che alla promozione dell'occupazione giovanile dovrebbe

	essere attribuita la massima priorità. Esso (...) auspica che il Consiglio adotti entro breve la Raccomandazione su una garanzia per i giovani». Il 22 aprile 2013 il Consiglio ha adottato la <u>Raccomandazione sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani</u>, con alcune variazioni rispetto allo schema predisposto dalla Commissione. L'attuazione tempestiva della "garanzia giovani" è stata sollecitata nel giugno 2013 quando la Commissione europea ha pubblicato la <u>Comunicazione «Lavorare insieme per i giovani d'Europa»</u>, nell'ambito della quale viene affermata la necessità di «trasformare in realtà la garanzia per i giovani». Al fine di accelerare la piena operatività del progetto ed assicurarne l'efficacia, la Comunicazione ha affermato l'importanza che «il processo abbia inizio con un piano di attuazione definito paese per paese che spieghi esattamente come ci si propone di mettere in pratica la Garanzia per i Giovani, tenendo nel dovuto conto le variazioni esistenti per quanto riguarda la portata e la natura delle sfide nei diversi contesti nazionali». A questo fine la Commissione ha individuato delle Raccomandazioni specifiche per paese per quanto riguarda l'occupazione giovanile ed ha invitato agli Stati membri con aree con tasso di disoccupazione superiore al 25 % a presentare, entro ottobre 2013, un piano di attuazione della Garanzia per i Giovani».
--	--

Nei paragrafi che seguono esamineremo nel dettaglio i contenuti e la struttura della Raccomandazione cercando di tenere conto delle esperienze già condotte negli Stati membri e dell'implementazione in corso.



I *considerando* della Raccomandazione – che forniscono i criteri per interpretare i contenuti specifici della Raccomandazione - possono essere per maggiore chiarezza espositiva ed efficacia di analisi essere raggruppati in due gruppi: da una parte troviamo i *considerando* che sviluppano e definiscono il concetto di «garanzia giovani», dall'altra quelli che individuano i principi a cui gli Stati membri devono ispirarsi nell'attuare al proprio interno le indicazioni comunitarie.

Il concetto di «garanzia giovani»

Il termine «garanzia giovani» si riferisce ad una situazione nella quale entro un periodo di quattro mesi dall'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.

Considerando (5)

Il concetto di «garanzia giovani» non è nuovo. Già nel 1981 il

Consiglio dei ministri finlandese l'aveva definita come una «situazione sociale dove a tutti i giovani sono garantite reali opportunità di istruzione, formazione e occupazione in linea, da un lato con le loro aspirazioni, le capacità e gli interessi dell'individuo e dall'altro con le necessità e gli obiettivi della società».

Paese	Sistemi di garanzia giovani
Finlandia	La forma di «garanzia» più vicina a quella delineata nella Raccomandazione si rinviene in Finlandia. Basandosi su una lunga esperienza in fatto di «garanzie per i giovani» iniziata negli anni '80, il governo finlandese nel 2013 ha riprogettato le proprie azioni con l'obiettivo di offrire ai giovani finlandesi una nuova «garanzia» più completa e preventiva capace di combinare al suo interno interventi legati al mondo dell'istruzione e della formazione e al mercato del lavoro. L'obiettivo formalizzato nel piano finlandese è quello di <i>garantire ad ogni giovane di età inferiore a 25 anni e ad ogni neo-laureato di età inferiore ai 30 anni un'offerta di lavoro, tirocinio, formazione sul lavoro, proseguimento degli studi, o un periodo di attività di laboratorio o recupero entro tre mesi dall'inizio della disoccupazione (job guardante) e ad ogni giovane che lascia la scuola senza aver ottenuto un titolo formale un'opportunità di istruzione e formazione professionale anche attraverso nell'apprendistato.</i>
Austria	Nel 2008 in Austria è stata istituita una «garanzia di formazione» per i giovani fino ai 18 anni, per offrire a coloro i quali non riescono ad inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro, l'opportunità di svolgere un apprendistato presso un'istituzione sovraziendale finanziata dai servizi pubblici per l'impiego. Nell'ambito di questa misura, gli apprendisti possono beneficiare di un programma di formazione integrato che comprende periodi di apprendistato parziali o prolungati. La «garanzia di lavoro e formazione» garantisce invece ai giovani di età compresa tra i 19 e i 24 anni un'opportunità di formazione o occupazione entro i

	primi sei mesi dall'iscrizione presso i servizi per il lavoro. I contratti collettivi prevedono specifici adeguamenti salariali e modulazioni retributive orientate ad agevolare l'ingresso dei giovani in azienda con un contratto a contenuto formativo. Inoltre sono previsti incentivi a sostegno dei datori di lavoro che investano in formazione, introducendo appositi progetti in tal senso o migliorando quelli già in essere. Sono poi previsti incentivi a favore dei datori di lavoro i cui apprendisti ottengano punteggi buoni o eccellenti nell'esame finale dell'apprendistato
paesi Bassi	Il piano di azione «garanzia giovani» nei paesi Bassi coinvolge i giovani con meno di 26 anni in condizioni di particolare vulnerabilità. Al fine di intercettare con un approccio preventivo i possibili futuri <i>NEET</i>, alle istituzioni formative è fatto obbligo di segnalare ai servizi per il lavoro i giovani a rischio di <i>drop out</i> perché possano essere avviate specifiche azioni volte ad evitare la fuori uscita dei giovani dal sistema formativo utilizzando per esempio l'apprendistato, quale strumento per il conseguimento di titoli di studio. L'attuazione del piano è rimessa alle municipalità. L'obiettivo del Piano è quello di offrire ai giovani disoccupati entro 3 mesi dal contatto con il servizio per l'impiego un'opportunità. Il Piano prevede anche una sanzione nel caso in cui il ragazzo "rifiuti" l'opportunità offerta dai servizi per il lavoro.
Svezia	Lo schema di «garanzia» svedese si rivolge ai giovani tra i 16 e i 24 anni e offre loro attraverso i servizi per il lavoro un'opportunità di inserimento nel mondo del lavoro o di frequenza di un corso di formazione entro 3 mesi dall'inizio della disoccupazione. L'azione dei servizi per l'impiego si svolge in tre fasi: 1. Iscrizione 2. Obbligo di condurre un'analisi dettagliata dei fabbisogni e delle aspirazioni del giovane 3. Dopo 3 mesi di disoccupazione intensificazione dell'attività di ricerca attiva di lavoro ed erogazione di politiche attive (tirocini, forme di sostegno all'accesso a percorsi di formazione, di istruzione e all'avvio di impresa). Il piano prevede che l'obbligo di intercettare i giovani a rischio spetti alle istituzioni politiche territoriali più prossime ai giovani.

Le radici concettuali della Raccomandazione europea, affondano proprio nell'esperienza finlandese, nell'ambito della quale si rinviene la prima istituzionalizzazione di un sistema di azioni finalizzato a supportare i giovani nelle loro transizioni verso l'età adulta. La Raccomandazione non si propone però di trapiantare altrove il modello nord-europeo, ma può piuttosto essere definita come una messa a sistema delle migliori esperienze avviate in Europa, per la definizione di un metodo progettuale capace di guidare i diversi Stati nell'implementazione di sistemi adeguati ai contesti territoriali nazionali. Nella Raccomandazione si rinvencono così principi riconducibili a diverse esperienze nazionali definibili direttamente o indirettamente di «garanzia giovani».

Il principio di «adeguatezza»

I giovani sono stati particolarmente colpiti durante la crisi, essi sono vulnerabili perché si trovano in una fase di transizione, non dispongono di esperienza professionale, talvolta la loro istruzione o formazione non è adeguata e spesso la loro copertura assistenziale è limitata, hanno un accesso ridotto a risorse finanziarie e condizioni di lavoro precarie. Le giovani donne hanno maggiore probabilità di ricevere retribuzioni basse e lavorare in condizioni precarie, mentre i giovani genitori, soprattutto le giovani mamme non possono contare su misure adeguate per raggiungere l'obiettivo tra vita lavorativa e vita personale. Inoltre alcuni giovani sono particolarmente svantaggiati o a rischio di discriminazione.

Considerando (2)

In tutta l'Unione i NEET sono 7,5 milioni, ovvero il 12,9 % dei giovani europei (di età compresa tra 15 e 24 anni). Molti dispongono solo di un diploma di istruzione secondaria inferiore e hanno abbandonato prematuramente gli studi o la formazione. Inoltre, molti di loro sono migranti o provenienti da ambienti svantaggiati. La sigla NEET comprende vari sottogruppi di giovani con diverse necessità.

Considerando (3)

Il 30,1 % dei disoccupati di età inferiore ai 25 anni nell'Unione lo è da oltre

dodici mesi. Inoltre, sempre più giovani non cercano un lavoro in modo attivo e, di conseguenza, non hanno un sostegno strutturale che li aiuti a rientrare nel mercato del lavoro. Le ricerche dimostrano che la disoccupazione giovanile può lasciare tracce permanenti, come un rischio più elevato di disoccupazione in futuro, livelli ridotti di reddito futuro, perdita di capitale umano, trasmissione di povertà tra generazioni o minore motivazione a fondare una famiglia, contribuendo a tendenze demografiche negative.

Considerando (4)

È opportuno che la garanzia per i giovani sia accompagnata da misure di sostegno e sia adeguata alle circostanze nazionali, regionali e locali. È opportuno che tali misure di sostegno si basino su sei assi: elaborazione di strategie basate sulla partnership, intervento tempestivo e pronta attivazione, misure di sostegno che contribuiscano all'integrazione nel mercato del lavoro, utilizzo dei Fondi dell'Unione, valutazione e costante miglioramento del sistema, rapida attuazione. Il loro obiettivo deve essere la prevenzione degli abbandoni scolastici, la promozione dell'inserimento professionale e la soppressione degli ostacoli concreti all'occupazione. Tali misure, che dovrebbero essere costantemente monitorate e migliorate, possono contare sul sostegno dei Fondi dell'Unione.

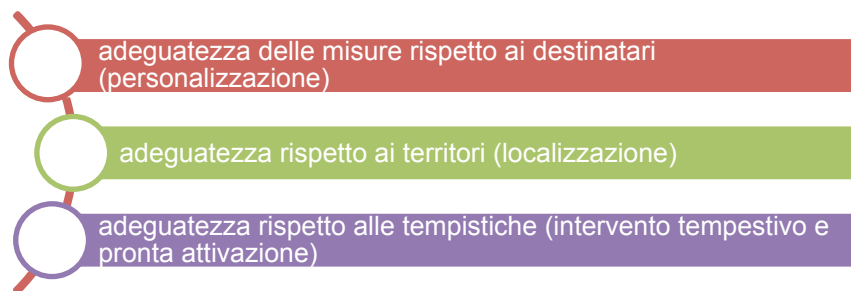
Considerando (21)

Nei sistemi di garanzia per i giovani è opportuno tenere conto della diversità degli Stati membri e dei diversi punti di partenza, per quanto concerne i livelli di disoccupazione giovanile, le caratteristiche istituzionali e la capacità dei vari soggetti che intervengono sul mercato del lavoro. È opportuno tenere conto anche delle diverse situazioni relative ai bilanci pubblici e alle limitazioni finanziarie in termini di stanziamento delle risorse.

Considerando (22)

Lo studio [*Jobs for youth*](#) dell'OECD - che ha guidato l'azione della Commissione europea nella progettazione del sistema di «garanzia giovani» - individua nel c.d. *no one size fit all*, la chiave del successo di un sistema di politiche attive. Tale approccio permea l'intera Raccomandazione, che fa di quella che potremo definire *adeguatezza*, il suo principio guida. Tale

principio si esprime in tre diverse dimensioni, che qui di seguito andremo ad analizzare.



Perché le misure siano *adeguate* rispetto ai destinatari, occorre innanzitutto che questi siano individuati e qualificati: «la fotografia del *target* di un'azione di politica attiva costituisce il presupposto per la costruzione di ogni percorso di politica attiva», quale è «garanzia giovani».

Le azioni messe a punto nella Raccomandazione si rivolgono ai *NEET*, ai *giovani che non studiano e non lavorano* e più precisamente a quelli di loro che non siano riusciti ad ottenere autonomamente un'offerta di lavoro o un'opportunità di proseguimento degli studi. Si rivolge, quindi, non indifferentemente a tutti i giovani, ma nemmeno ai soli disoccupati. I *giovani che non studiano e non lavorano*, pur richiedendo un'attenzione specifica in termini di monitoraggio e di intervento attraverso un *sistema generale di garanzia*, non costituiscono un gruppo omogeneo. Diverse sono le motivazioni della loro inattività, diverso è il loro grado di disconnessione rispetto al mercato del lavoro, diverse le loro biografie. Come abbiamo visto nella prima parte, vi sono però delle circostanze che influenzano il *NEET status*: il genere, il titolo di studio, la disabilità, il *background* familiare. Sulla base di queste determinanti, la Raccomandazione ha individuato cinque *target* prioritari di intervento:

- 1) giovani donne in particolare quelle con responsabilità familiari
- 2) giovani *drop out* con basse qualifiche
- 3) giovani con disabilità
- 4) giovani con *background* familiari socio-economici di svantaggio
- 5) giovani disoccupati di lunga durata.

Il *considerando* (2) individua chiaramente nel «lavoro delle donne», la priorità assoluta su cui concentrare l'azione nella progettazione dei sistemi di «garanzia giovani». Le giovani donne, come abbiamo visto nella prima parte, hanno più probabilità dei loro coetanei di genere maschile di trovarsi imprigionate involontariamente in una condizione di inattività e di permanervi più a lungo con maggiori difficoltà ad uscirne. Questo fenomeno si verifica in particolare in Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Italia, Malta e Polonia, dove i *NEET* sono prevalentemente donne. In questi paesi inoltre le giovani donne hanno maggiori probabilità di rimanere nella condizione di non studio e non lavoro per un periodo più lungo rispetto ai maschi e hanno anche maggiori difficoltà ad uscirne. Tuttavia, una volta che ne siano uscite è meno probabile che vi rientrano. La permanenza più elevata per le giovani donne nel *NEET status* è probabilmente dovuta al fatto che queste a differenza dei maschi sono per lo più classificabili come inattive piuttosto che come disoccupate. La loro inattività è inoltre, molto più spesso che per i maschi, determinata da responsabilità genitoriali o di cura familiare. Nel progettare e nell'attuare un sistema di «garanzia per i giovani», gli Stati membri, in modo particolare alcuni, dovrebbero quindi prestare un'attenzione prioritaria alla dimensione di genere. L'investimento sulle giovani donne che non studiano e non lavorano dovrebbe essere prioritario, non solo per una questione di giustizia sociale, ma anche perché suscettibile di produrre risultati a lungo termine e di una «reddittività doppia». La condizione di non partecipazione al mercato del lavoro delle donne, in particolare in alcuni

contesti, è spesso riconnessa alle difficoltà di conciliazione vita-lavoro dovute alla carenza di strutture di supporto, quali per esempio asili nido.

Rinunciare alle potenzialità connesse al lavoro delle giovani donne ha evidenti ripercussioni sulla qualità della base occupazionale con conseguenze negative sul PIL, oltreché più in generale sul benessere di una società. L'analisi comparata evidenzia che laddove i tassi di occupazione femminile sono più elevati anche i tassi di *giovani che non studiano e non lavorano* sono più contenuti.

Tasso di NEET per genere a confronto con il tasso di occupazione femminile 15-64 anni

Paese	Tasso <i>NEET</i> (F) 15-24 anni	Tasso <i>NEET</i> (M) 15-24 anni	Tasso <i>NEET</i> (T) 15-24 anni	Tasso di occupazione femminile (15-64 anni)	Tasso di occupazione femminile (15-24 anni)
EU 28	13.3	12.8	13.0	64.1	32.3
Belgio	12.1	13.2	12.7	61.8	23.6
Bulgaria	21.1	22.1	21.6	59.5	21.2
Repubblica Ceca	10.8	7.5	9.1	67.7	25.6
Danimarca	5.8	6.3	6.0	72.5	53.7
Germania	7.0	5.6	6.3	73.3	46.8
Estonia	11.8	10.8	11.3	68.5	32.4
Irlanda	15.8	16.5	16.1	60.5	29.0
Grecia	20.0	20.9	20.4	48.8	11.8
Spagna	17.8	19.4	18.6	54.8	16.8
Francia	11.5	11.0	11.2	64.1(b)	28.6(b)
Croazia	18.6	20.6	19.6	52.5(b)	14.9(b)
Italia	21.5	22.8	22.2	55.6	16.3
Cipro	17.0	20.6	18.7	61.7	23.5
Lettonia	13.4	12.6	13.0	65.0	30.2

Lituania	10.6	11.6	11.1	63.7	24.6
Lussemburgo	4.0	5.9	5.0	65.7	21.9
Ungheria	17.1	13.9	15.4	58.4	19.8
Malta	10.1	9.8	10.0	60.8	45.9
paesi Bassi	5.3	4.9	5.1	74.3	62.3
Austria	7.3	6.9	7.1	72.3	53.8
Polonia	12.3	12.1	12.2	60.0	24.2
Portogallo	13.9	14.2	14.1	60.6	21.7
Romania	18.9	15.5	17.2	59.7	23.5
Slovenia	8.6	9.8	9.2	63.3	26.5
Slovacchia	13.1	14.2	13.7	59.9	20.4
Finlandia	8.1	10.6	9.3	68.9	41.5
Svezia	7.2	7.7	7.5	74.4	41.7
Regno Unito	14.5	12.2	13.3	70.8	46.7
Islanda	4.1	6.8	5.5	81.1	69.7
Norvegia	5.5	5.8	5.6	75.4	51.8
Svizzera	6.3	7.9	7.1	79.6	61.9
Macedonia	25.2	23.3	24.2	46.0	16.2
Turchia	35.9	15.0	25.5	49.5	32.2

Nostra elaborazione su dati Eurostat, 2014

In Svezia e Danimarca dove i tassi di occupazione femminile sono allineati, o quasi, a quelli maschili - sette donne su dieci hanno un lavoro contro otto uomini su dieci - anche i *NEET rates* sono tra i più bassi dell'intero continente. Il contributo che l'aumento dell'occupazione femminile ha dato alla crescita del PIL di questi paesi è stato decisamente più importante di tutti gli altri fattori (compresi gli investimenti in capitale umano e produttività). Gli effetti benefici dell'investimento sul lavoro delle donne non sono solo di tipo economico, ma incidono sul benessere complessivo di un sistema. Secondo le stime OECD, il 43% delle giovani donne che non studiano e non lavorano «vorrebbero lavorare». Il lavoro delle donne incentiverebbe inoltre la riduzione del numero di famiglie che vivono in condizioni di povertà: laddove le famiglie possono contare su un doppio reddito, crescono le prospettive di benessere per il

nucleo familiare e di pari passo si riducono le determinanti anche del disagio socio culturale. Il doppio reddito garantisce non solo maggiori entrate economiche e/o più stabilità di entrate per il nucleo familiare, ma anche maggiore sicurezza sociale: «grazie al doppio aggancio al mercato del lavoro e ai suoi *network*: si conoscono più persone, si hanno più informazioni, più competenze relazionali e così via». Insomma si hanno più ancora per non andare alla deriva.

Come abbiamo visto nella prima parte, il numero di *giovani che non studiano e non lavorano* è più alto tra le famiglie monoreddito. Questo dipende oltre che dalla «maggiore disponibilità di *network*» delle famiglie dove entrambi i genitori lavorano, anche dal fatto che in queste anche i figli sarebbero maggiormente stimolati ad avere una vita attiva. Investire sul lavoro delle donne è quindi un «fattore cruciale per la crescita attuale e potenziale di una società, in quanto dispiega effetti positivi su una molteplicità di aspetti, incidendo sul benessere generale». Quanto fin qui detto, spiega perché la Raccomandazione, sopra ogni altra priorità, individua nell'incentivo al lavoro delle giovani donne il principale strumento per la realizzazione degli obiettivi di crescita del sistema europeo (*considerando 2*, secondo periodo).

Secondariamente, la Raccomandazione, richiede agli Stati membri di individuare misure personalizzate per: a) giovani con disabilità; b) giovani residenti in zone ad elevato rischio di degrado sociale; c) giovani provenienti da situazioni familiari disagiate (con basso reddito, basso livello di istruzione, disabilità fisiche o psichiche dei genitori, dipendenze da alcol o sostanze stupefacenti). Questi elementi, specialmente se tra loro combinati, possono portare a prestazioni scarse sia a livello di presenza nel mercato del lavoro che nel sistema scolastico. Di conseguenza, le azioni connesse all'implementazione di sistemi nazionali di «garanzia giovani», dovrebbero progettare sistemi di intervento capaci di sostenere il reingresso soprattutto di questi

giovani, le cui difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro o di permanenza nel sistema scolastico tendono ad essere più problematiche.

In relazione a questi *target*, le esperienze avviate in diversi paesi, evidenziano come non siano sufficienti azioni di breve durata, ma come invece sia necessaria una progettazione a lungo termine. L'esperienza Svedese, in particolare, ha reso evidente come le soluzioni di collocamento sul lavoro dei giovani particolarmente svantaggiati per periodi particolarmente brevi produca più costi che benefici per il sistema delle politiche attive. Nel presentare un'offerta ad un giovane particolarmente svantaggiato occorre pertanto inserirla all'interno di un percorso di orientamento complessivo articolato nel tempo per *step* e obiettivi in termini di competenze trasversali e professionalizzanti. Occorre poi considerare *ex ante* anche i potenziali cicli di inattività di questi soggetti, in un'ottica di *flexsecurity* capace di ridurre al minimo il rischio di demotivazione e distruzione del capitale umano accumulato nelle pur brevi esperienze di lavoro effettuate.

Perché un intervento di politica attiva sia adeguato, occorre inoltre che sia in grado di far leva sulla «responsabilità individuale» del soggetto coinvolto nel percorso di attivazione. Tale principio - che non compariva nella proposta di Raccomandazione della Commissione - è stato introdotto nella Raccomandazione del Consiglio, in seguito alle pressioni esercitate in particolare dal Regno Unito e dalle organizzazioni datoriali. Alla base vi è la volontà di definire un modello di «garanzia giovani» non passivo, non paternalistico, dove i giovani non si appoggiano ad un'organizzazione esterna ma si attivano direttamente nella ricerca di un'opportunità: le azioni devono essere di accompagnamento non di sostituzione. Il modello statunitense e quello britannico, dove l'intermediazione viene lasciata alla libera iniziativa dei privati e dove giocano un ruolo importante le c.d. *autorità indipendenti*, come possono

essere i così detti *old boys*, la responsabilizzazione dell'individuo viene messa al centro delle dinamiche intermedie. Gli *old boys*, con le loro lettere di raccomandazione (*recommendations letters*), sono un segnale fondamentale, assieme ai voti conseguiti nel proprio percorso formativo, per le imprese per conoscere le caratteristiche dei candidati. Il *sistema delle lettere di raccomandazione* è considerato, nella tradizione anglosassone, il modo migliore per trasmettere informazioni sulle reali qualità dei candidati: «chi meglio di un docente, di un datore di lavoro oppure di un collega anziano può dire come un certo lavoratore si comporta sul posto di lavoro, quali sono le sue capacità e competenze, il suo impegno e la sua motivazione?», in questi sistemi il *best match* viene assicurato attraverso un sistema di intermediazione informale basato sul *principio della trasparenza tra i diversi operatori*. Al centro di tutto viene messa la responsabilità individuale della persona e la sua reputazione. L'operatore pubblico viene percepito in questo quadro solo come un'interferenza tra impresa e lavoratori che si giustifica solo in alcuni casi, ovvero nell'ambito dell'inserimento di soggetti particolarmente svantaggiati che senza un supporto intermedio non avrebbero alcuna possibilità di trovare un proprio posto nella società. L'approccio anglosassone non è l'unico possibile. I modelli nord-europei dimostrano che la responsabilizzazione dell'individuo possa essere perseguita anche nell'ambito di dinamiche intermedie presidiate da intermediari pubblici attraverso la progettazione di misure di orientamento attivo e personalizzato capaci di supportare il giovane nella ricerca di posti di lavoro e di opportunità in linea con il proprio progetto professionale e di vita, sostenendo la loro candidatura per incrementarne le possibilità di successo, dando insomma a questo gli strumenti per diventare autonomo. Un altro meccanismo di responsabilizzazione che potrebbe essere considerato in fase di progettazione è quello della reciprocità, che prevede di collegare la possibilità di percepire sussidi e

indennità alla partecipazione ad un programma di attivazione, sanzionando la mancata partecipazione attraverso la perdita dell'indennità o del sussidio. Occorre però assicurare che nel caso di uscita e di perdita dei sussidi i ragazzi non precipitino in situazioni di esclusione sociale e di invisibilità ancora più drammatiche. Perché ciò non si verifichi occorre prevedere che i servizi per il lavoro siano in grado di mantenere il collegamento e di *catch up* e monitoraggio della loro situazione nel tempo.

La progettazione dei percorsi deve essere personalizzata, ma anche "contestualizzata": la Raccomandazione prevede che gli Stati Membri debbano individuare a quale/i livello/i attuare «garanzia giovani». Tale scelta per essere efficace e in linea con gli obiettivi comunitari dovrà tenere conto: a) delle caratteristiche dei *NEET* ; b) del modello di *governance*; c) del principio di sussidiarietà.

Nel 2012 la Commissione europea, nell'ambito dei lavori che hanno accompagnato la progettazione della Raccomandazione, ha pubblicato un bando: *preparatory action Youth Guarantee - Supporting partnerships for activation measures targeting young people through projects in the context of Youth Guarantee schemes at national, regional or local level - Call for proposals VP/2012/012*, finanziato con 3 milioni e 600 mila euro per individuare 18 progetti pilota da avviare a livello nazionale, regionale e locale, per l'attuazione di schemi sperimentali di «garanzia giovani». In seguito al bando sono stati avviati nel settembre 2013, 18 progetti pilota che hanno coinvolto sette Stati membri: Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Romania, Spagna e Regno Unito. La sperimentazione si è chiusa a settembre 2013. I risultati - pubblicati nel rapporto della Commissione europea *Preparatory Action on the youth guarantee* - hanno evidenziato come i migliori risultati siano stati raggiunti dai progetti gestiti a livello locale, con il coinvolgimento delle municipalità, delle città ovvero dei comuni. Il Comitato Europeo delle Regioni nell'ambito delle audizioni che hanno

accompagnato l'approvazione della Raccomandazione, ha segnalato l'esigenza di «coinvolgere pienamente le città e le regioni nella realizzazione del progetto, dato che esse si trovano nella posizione migliore per valutare la situazione del mercato del lavoro locale e mettere a punto dei programmi per i giovani». Lo stesso studio condotto dall'OECD, *The local implementation of youth guarantee*, nella parte rubricata *Lessons and recommendations*, evidenzia l'importanza di «localizzare» le misure, affermando che «i piani progettati a livello nazionale dovrebbero prevedere meccanismi di flessibilità volti a garantire sufficiente autonomia di implementazione ai territori, in termini di individuazione dei *target* dei beneficiari e di attuazione delle misure». L'esperienza finlandese e quella tedesca, esaminate nel rapporto che accompagna la Raccomandazione, evidenziano, infatti, la strategicità di un modello di implementazione affidato alle municipalità capace di delegare responsabilità e azioni al soggetto più vicino e prossimo. Esperienze di segno opposto e tendenze di «centralizzazione» si rinvencono invece in relazione all'esperienza italiana dove l'implementazione fallimentare – in molti territori – di «garanzia giovani» ha posto le basi per una revisione del sistema dei servizi per il lavoro maggiormente imperniata su un modello «centralista», dove lo Stato Nazionale, parrebbe tornare a farla da padrone.

Sin dal 1993, con la pubblicazione del [Libro Bianco Crescita Competitività e occupazione](#) e l'introduzione del c.d. *management by objective approach* (MBO), le tempistiche di erogazione di un intervento di politica attiva hanno costituito uno dei parametri principali per la verifica dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione dei servizi per il lavoro. Nel Libro Bianco, che ha da poco compiuto 21 anni, come abbiamo visto, era contenuto l'embrione di «garanzia giovani» e con esso la sottolineatura della necessità di intervenire tempestivamente

sugli eventi suscettibili di confliggere con una fluida transizione dei giovani verso l'età adulta per impedire il loro radicarsi e la loro conseguente maggiore difficoltà di «cura».

Il principio della tempestività dell'intervento di politica attiva trova specifica definizione nella Raccomandazione europea, che afferma che le azioni previste da «garanzia giovani» devono avere carattere "preventivo", ossia capace di agire sulle determinanti della condizione di non studio e non lavoro prima che queste si verifichino, e ove non possibile "tempestivo", ossia capace di impedire fenomeni di consolidamento del *NEET status*. Con questo obiettivo la Raccomandazione prevede che la «garanzia» debba realizzarsi entro 4 mesi dalla registrazione presso i servizi occupazionali, individuano questo lasso di tempo come congruo per la definizione del percorso e la ricerca di un'opportunità coerente al bilancio di competenze e al progetto di occupabilità.



Austria: entro 3
mesi



Belgio: entro 4
mesi;



Danimarca: entro
3 mesi:



Svezia: entro 3
mesi



Germania:
collocamento
immediato

Un tempo eccessivamente lungo produce effetti negativi sul *NEET status* che rendono i sistemi di garanzia non solo improduttivi, ma addirittura capaci di produrre effetti negativi che si sostanziano in un ulteriore peggioramento della condizione di inattività dei giovani: essere inseriti in un percorso che non produce risultati in tempi contenuti aumenta infatti il rischio di frustrazione e scoraggiamento dei giovani. I giovani inseriti in programmi non efficaci di politiche attive rischiano di essere maggiormente scoraggiati rispetto a quelli che non ne hanno beneficiato affatto.

Garanzia giovani e gli obiettivi di Europa 2020

La garanzia per i giovani contribuirà a raggiungere tre degli obiettivi della strategia Europa 2020, vale a dire il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10% e che 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

Considerando (6)

Secondo le ultime rilevazioni europee, i progressi registrati dagli Stati membri sono ancora eccessivamente contenuti ed in alcuni casi si sono registrati addirittura casi di decrescita.

Obiettivo		2005	2009	2010	2011	2012	2013
(I) Tasso di occupazione 20-64 anni	75%	67.9	69.0	68.5	68.5	68.4	68.4
(II) Tasso di abbandoni scolastici 18-24 anni	10%	15.7	14.2	13.9	13.4	12.7	12.0
(II) Persone sottratte al rischio di	20 milioni			11.8 294	12.17 42	12.4523	12.26 49

esclusione sociale							
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--

Nel 2013 il tasso di occupazione dell'UE era del 68,4%, contro il 68,5% del 2010 e il picco del 69% del 2009. Secondo le stime nel 2020 si arriverà a sfiorare il 72%. Il conseguimento degli obiettivi nazionali, fissati per ciascun paese, potrebbe far salire la percentuale al 74%, ovvero appena al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2020. Le prestazioni nazionali sono molto eterogenee: laddove Svezia e Germania registrano elevati tassi occupazionali e stanno per raggiungere i rispettivi obiettivi nazionali, Spagna, Grecia, Bulgaria e Ungheria sono le ultime della lista. La situazione occupazionale, peraltro, varia notevolmente da una regione all'altra, il che evidenzia squilibri e una limitata mobilità geografica nell'UE. Per raggiungere l'obiettivo del 75% occorrerà inserire nella vita attiva altri 16 milioni di donne e uomini. Non basterà quindi occupare l'ampia percentuale di giovani disoccupati qualificati, ma occorrerà anche sfruttare la forza lavoro potenziale costituita in larga parte da donne e giovani inattivi, con un'attenzione particolare anche agli immigrati. Emerge con evidenza come un'azione mirata sui giovani sia fondamentale per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020: su di loro si concentrano, infatti, i **tassi più elevati di disoccupazione, di inoccupazione.**

Nella [Comunicazione del 5 marzo 2014](#), *Bilancio della strategia Europa 2020*, la Commissione ha evidenziato l'essenzialità di politiche attive efficaci orientate a questi obiettivi che guardino in particolare all'attivazione dei giovani.

Se pensiamo che *i giovani che non studiano e non lavorano* in Europa sono quasi 8 milioni, ci accorgiamo immediatamente di come la metà delle persone da attivare siano costituite proprio da ragazzi di età compresa tra i 15 e i 24 anni, verso cui gli sforzi devono quindi essere indirizzati in modo prioritario.

Il tasso di abbandono scolastico è calato dal 15,7% del 2005 al

12,7% del 2013 e la metà degli Stati membri ha già raggiunto o sta per raggiungere i propri obiettivi nazionali. Questa riduzione è però in parte attribuibile alle difficoltà sul mercato del lavoro, i miglioramenti strutturali avvengono a ritmo ridotto. Per incidere sulla componente strutturale occorre intervenire su meccanismi diretti ad incidere sulle transizioni scuola-lavoro oltreché sulla domanda di lavoro che per assorbire lavoratori maggiormente qualificati deve orientare la propria crescita sull'innovazione e la ricerca.

La *Raccomandazione europea sull'istituzione di un sistema di garanzia per i giovani*, costituisce quindi un'iniziativa faro per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, in quanto: mette al centro i giovani e il tema delle transizioni verso l'età adulta.

Alla base di «garanzia giovani» vi è la considerazione che la vulnerabilità dei giovani discende soprattutto dal loro vivere spesso il passaggio verso l'età adulta senza disporre degli strumenti adeguati. Una delle tappe fondamentali della crescita coincide con il passaggio dalla scuola al lavoro, se questa transizione non si verifica in modo fluido perché non il collegamento tra questi due mondi non si realizza o si realizza con notevoli ritardi, si verificano dei costi permanenti sia per la società che per l'individuo.

Il principio dell' «investimento»

Investendo ora nel capitale umano dei giovani europei si otterranno vantaggi a lungo termine e si contribuirà ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva. L'Unione sarà in grado di cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL.

Considerando (1)

Una crescente letteratura dimostra che l'esperienza della disoccupazione da giovani ha un impatto negativo durevole sui futuri livelli di reddito e sul futuro rischio di disoccupazione. Anche lo stato di salute, il benessere e la soddisfazione sul lavoro dei giovani risentono negativamente dei periodi di disoccupazione.

È stato stimato che dopo un periodo di disoccupazione la probabilità di un futuro periodo di disoccupazione aumenta del 13-16%. Al contempo i giovani colpiti dalla disoccupazione probabilmente risulteranno penalizzati in termini di retribuzione: sei mesi di disoccupazione all'età di 22 anni comportano una retribuzione inferiore dell'8% a 23 anni e del 2-3% a 30 e 31 anni. La penalizzazione retributiva si applica anche ai giovani che si laureano durante un periodo di "difficoltà economica": la perdita retributiva iniziale subito dopo la laurea è del 6-7% per ciascun punto percentuale di aumento nel tasso di disoccupazione. Anche 15 anni dopo, la perdita retributiva si attesta al 2,5%. Alcune stime sono più scoraggianti e suggeriscono addirittura una perdita del 13-21% all'età di 42 anni, che tuttavia si riduce al 9-11% se si evitano periodi ripetuti di disoccupazione.

Secondo alcuni studi anche la durata della disoccupazione inciderebbe sulle probabilità di trovare un'occupazione: quanto più lungo è il periodo di disoccupazione in giovane età, tanto maggiore è il suo effetto negativo. Altri dati dimostrano che quello che conta è il semplice fatto di essere occupati (e viceversa è il semplice fatto di essere disoccupati ad avere un impatto negativo). Per i giovani che hanno un lavoro è più facile trovare un'occupazione in futuro. Si potrebbe interpretare come un vantaggio derivante dalla creazione di reti di rapporti o altre competenze per trovare un'occupazione. In alternativa, può darsi che i datori di lavoro siano più disposti ad assumere persone che hanno già esperienza di lavoro, a prescindere dalla durata del periodo di occupazione. Questo significa che anche un breve

periodo di occupazione sarebbe vantaggioso per le futura probabilità di occupazione.

Anche la situazione macroeconomica (teatro di una crescente disoccupazione) ha un effetto sulle giovani generazioni: gli individui di età compresa tra i 17 e i 25 anni durante un periodo di recessione hanno meno fiducia nelle istituzioni pubbliche e credono che il successo dipenda più dalla fortuna che dall'impegno. Inoltre, l'impatto della disoccupazione o dell'inattività sui giovani può anche comportare conseguenze sociali: se gli appartenenti a questo gruppo non possono permettersi un alloggio indipendente, con tutta probabilità resteranno a vivere con la famiglia e ritarderanno la creazione di una famiglia propria, con un conseguente peggioramento delle tendenze e delle prospettive demografiche.

Per di più, se la mancanza di opportunità di ingresso nel mercato del lavoro induce i giovani a lasciare l'UE per cercare lavoro altrove, un fenomeno che spesso riguarda soggetti altamente qualificati e quindi comporta una potenziale fuga di cervelli, questo può anche rivelarsi costoso per la competitività futura dell'Europa.

Si è stimato che il costo della disoccupazione e dell'inattività dei giovani (ossia il costo dei giovani considerati *NEET*) sia mediamente in 119,2 miliardi di euro all'anno, con notevoli differenze da paese a paese, e si attesti all'incirca l'1,2% del PIL. Queste cifre corrispondono alla somma di "reddito della finanza pubblica", ossia dei costi sostenuti per le prestazioni previdenziali erogate ai singoli individui, e di "reddito della risorsa", ossia il mancato contributo dell'individuo alla società (in termini di guadagni non percepiti, tasse non pagate e contributi previdenziali non versati).

La perdita annua per il 2012 – ultimo dato disponibile - si attesta a 153 miliardi di euro l'anno, con un aumento di 34 miliardi di euro rispetto alle stime effettuate nel 2008, corrispondente a un aumento relativo di quasi 28 punti percentuali in soli quattro

anni. A livello nazionale, i costi assoluti più elevati sono sostenuti in Italia (32,6 miliardi di euro), Francia, Regno Unito e Spagna (rispettivamente 22 miliardi, 18 miliardi e 15,7 miliardi di euro). I costi sarebbero ancora più elevati se si considerassero poi quelli indiretti connessi per esempio al deterioramento del capitale umano e dell'occupabilità, l'aumento di determinati costi per la salute e la giustizia penale. La disoccupazione e l'inattività giovanili sono fonte di costi ingenti. Si tratta di costi per il presente (in termini di sussidi versati nonché di guadagni e tasse non percepiti), ma anche di costi per il futuro (dato che producono una serie di effetti che lasciano il segno). La prevenzione della disoccupazione e dell'inattività quindi è al contempo uno strumento di crescita e di contenimento dei costi. Se confrontiamo i costi dell'inattività giovanile stimati da Eurofound, con quelli stimati dall'ILO per l'implementazione di un sistema di «garanzia giovani», notiamo immediatamente come questi ultimi siano notevolmente inferiori rispetto a quelli sostenuti per l'inattività.

<i>Costi di Garanzia giovani (ILO)</i>	<i>Costi dell'inattività dei giovani (Eurofound)</i>
0,22% del PIL	1,21 % del PIL
21 miliardi di euro	153 miliardi di euro

L'analisi ILO si basa sul modello svedese: la stima si ottiene moltiplicando il costo individuale sostenuto dalla Svezia per ogni giovane disoccupato iscritto al proprio sistema di politiche attive (6.600 euro annui) per il numero di giovani disoccupati nella fascia di età considerata nell'Eurozona. I costi stimati dall'ILO sono approssimati per eccesso. Se nel calcolo dei costi complessivi si considerasse il sistema austriaco, i costi

sarebbero ancora inferiori: il governo austriaco spende 5.500 euro annui per ogni giovane disoccupato. Più di un terzo di questi si concentra sull'apprendistato, mentre i restanti due terzi sono destinati agli incentivi riconosciuti ai datori di lavoro per le spese sostenute in formazione continua o orientamento professionale.

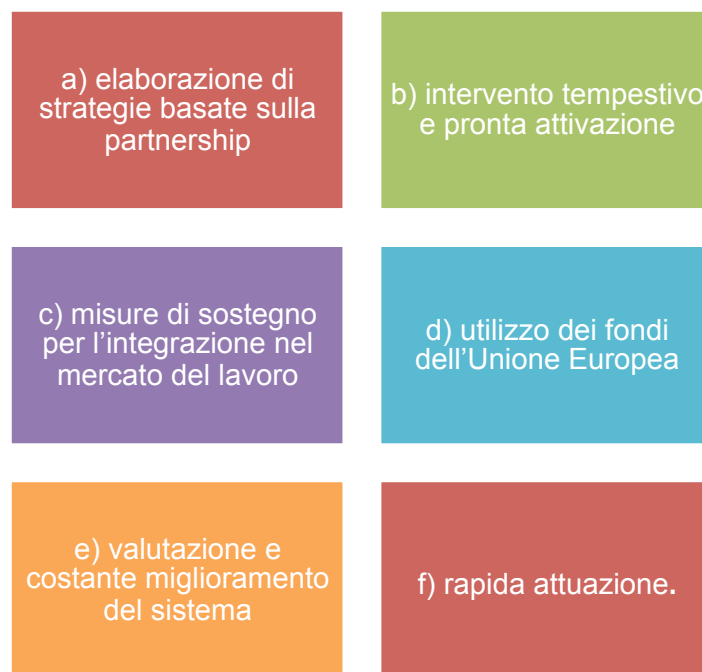
Mentre non sono disponibili dati che consentano per il sistema austriaco di valutare il risparmio che investire sui giovani determina sul sistema nel suo complesso, per il sistema svedese, si è stimato che la redditività, ossia il rapporto tra costi sostenuti e benefici ottenuti in cinque anni, sia pari a circa 70.000 euro annui per ciascun partecipante al programma «garanzia giovani». La stima si basa sull'ipotesi che i partecipanti rinuncino ai sussidi, riducano la dipendenza dai servizi di assistenza e cura e diventino soggetti produttivi che pagano le tasse: con un costo medio di 7.809,97 euro per partecipante, gli investimenti vengono recuperati nel giro di un anno con una redditività netta solo per il primo anno pari a circa 4.200 euro per partecipante.

Il caso svedese evidenzia come i costi di un programma di «garanzia giovani» siano notevolmente inferiori rispetto ai benefici. Se questo è indiscutibile, è anche evidente che il costo reale che ogni Stato è chiamato a sostenere per l'implementazione di un sistema nazionale di «garanzia giovani», dipende dalle circostanze e dal modo in cui questo viene progettato ed attuato, ed in particolare:

- a) dal numero e dalle caratteristiche dei *NEET* presenti nello Stato Membro;
- b) dalla volontà dello Stato di procedere secondo un approccio sperimentale ristretto ad alcuni territori e/o ad alcuni target ovvero di generalizzare da subito il piano;
- c) dallo stato dell'arte presente nello Stato e delle misure di sostegno già esistenti (ad esempio personale ben addestrato dei servizi pubblici per l'impiego per affrontare le esigenze e le

situazioni dei giovani, sistema di apprendistato già funzionante, adeguato sistema di monitoraggio delle politiche occupazionali...).

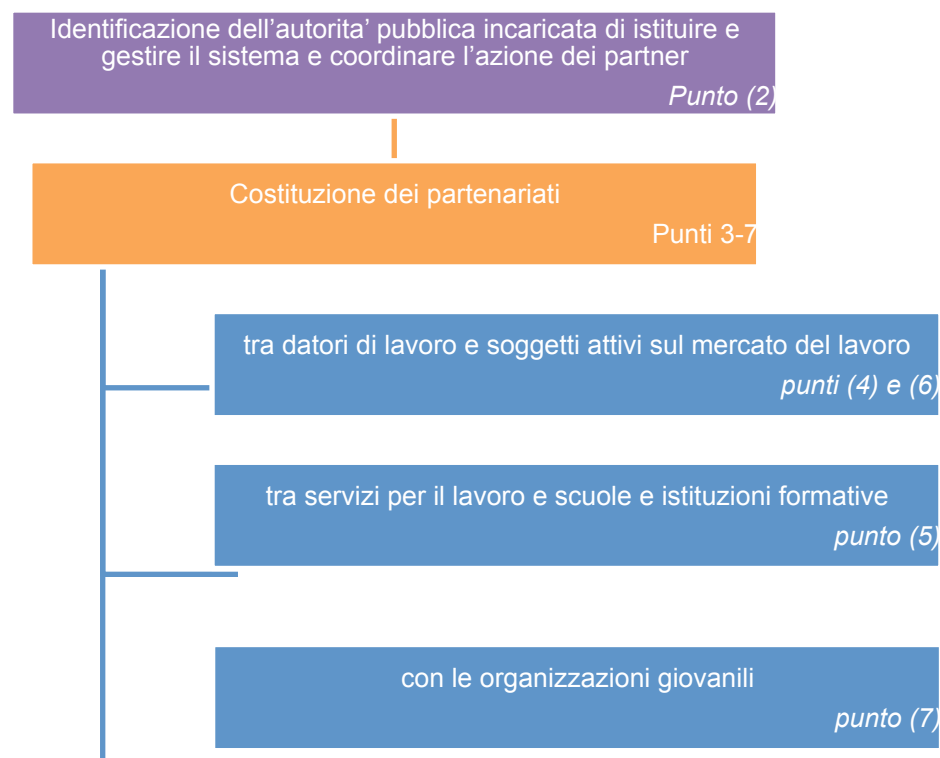
Le «raccomandazioni» previste dai punti da 2 a 7 individuano i sei «pilastri» su cui i sistemi di «garanzia giovani» dovrebbero, secondo le indicazioni comunitarie, costituirsi.



Ogni pilastro individua dei principi che dovrebbero guidare la progettualità degli Stati Membri. Le indicazioni sono molto concrete e nel complesso individuano un metodo progettuale, una *road map*. Non viene individuato un modello preciso di «garanzia giovani», ma piuttosto un insieme di orientamenti tratti dalle esperienze già avviate nei diversi paesi che dovrebbero costituire i punti fermi di ogni sistema di «garanzia giovani», lasciando gli Stati membri liberi di individuare le connessioni e il

disegno complessivo all'interno del quale inscrivervi. L'approccio è quello che gli americani definirebbero *share the dots but no connect them*.

Il primo pilastro prevede una serie di azioni che gli Stati membri sono chiamati a porre in essere per l'attuazione del piano europeo.



Identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il

sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori. Se non è possibile per uno Stato membro, per ragioni di natura costituzionale, individuare un'unica autorità pubblica, devono essere individuate le autorità pubbliche pertinenti mantenendo al minimo il loro numero e individuando tra loro un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani.

Punto (2)

Il punto (2) della Raccomandazione individua il primo adempimento che deve essere realizzato dagli Stati membri per l'implementazione di «garanzia giovani»: *l'identificazione di un'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori*. Si tratta del presupposto per l'attuazione dell'approccio di partenariato che domina i successivi punti del programma comunitario.

Secondo le indicazioni contenute nel documento della Commissione, che ha accompagnato l'approvazione della Raccomandazione, questo ruolo dovrebbe essere utilmente svolto e assegnato ai servizi pubblici per l'impiego. Tale indicazione lascia intendere la centralità in termini di *governance* riconosciuta ai servizi per il lavoro (pubblici) nel disegno di attuazione di «garanzia giovani» ipotizzato dalla Commissione. La centralità rivestita dai servizi per il lavoro – intesi come rete che collega pubblico e privato - nel funzionamento del mercato del lavoro e più in generale per la crescita dell'Europa, costituisce una costante del diritto comunitario fin dai primi anni '90, quando nell'ambito, prima del *Libro Bianco Delors* e poi della *Strategia Europea per l'Occupazione* è stato definito un approccio nuovo per combattere la disoccupazione fondato sulla formazione quale leva per rafforzare l'occupabilità delle persone. In questo cambiamento di approccio i servizi per il lavoro sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale: «(...) a considerable increase in public employment services, the objective being for every unemployed person to be monitored personally by the

same employment adviser». Ad essi nel disegno europeo spetta il compito di garantire un facile accesso al mercato del lavoro a livello locale, nazionale ed europeo, assistendo da un lato le persone e dall'altro le aziende, per un efficiente funzionamento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In sostanza le istituzioni comunitarie individuano nelle politiche attive per il lavoro e nel ruolo svolto all'interno di esse dal sistema dei servizi per il lavoro la via maestra per affrontare i nodi della disoccupazione e dell'occupabilità delle persone. L'investimento in essi viene definito come strategico anche da [Europa 2020](#), che nell'ambito dell'iniziativa *fare un'agenda per creare nuove competenze e nuovi posti di lavoro* - il cui obiettivo è quello di porre le basi per la modernizzazione dei mercati del lavoro – individua quale momento strategico *il rafforzamento della collaborazione tra le istituzioni del mercato del lavoro*. Il ruolo decisivo dei servizi per il lavoro nell'ambito di «garanzia giovani» viene fin dal principio, come abbiamo visto, affermato senza esitazioni.

Nell'ambito delle azioni preparatorie che hanno accompagnato l'approvazione della Raccomandazione, nel 2013 si è informalmente costituito, con il supporto della Commissione, un *network* dei servizi per il lavoro (HoPES), che nell'ambito del [concept paper](#) presentato a Berlino nell'ambito dello *Youth Summit*, ha individuato da un lato le buone prassi presenti nei diversi Stati Membri e dall'altro, sulla base di queste, ha individuato i principi guida che dovrebbero essere seguiti dai servizi occupazionali degli Stati membri nell'implementazione di «garanzia giovani». Questi sono: a) *trasparenza delle informazioni sul mercato del lavoro*; b) *personalizzazione dei servizi* c) *informatizzazione* d) *informazione* e) *monitoraggio costante* f) *approccio preventivo*. Il documento delinea un ruolo di *governance* per i servizi pubblici per l'impiego: «the public employment service should act in this respect at least as the agency that organizes and tracks the provision of measures and

their quality assurance», cui spetterebbe il compito di fissare i livelli essenziali dei servizi, definendo in buona sostanza i parametri in base ai quali valutare che l'operatività lasciati ai privati assicuri che l'opportunità garantita ai giovani come somma dei servizi offerti e delle misure erogate sia «qualitativamente valida». Questo coordinamento informale tra servizi pubblici per il lavoro ha trovato poi consacrazione formale con la costituzione della *Rete Europea di Servizi pubblici per l'impiego* ([Decisione del Consiglio 32/2014/UE](#)). La *Rete*, costituisce lo strumento per avviare una cooperazione finalizzata a rendere i servizi per l'impiego *agenti delle transizioni occupazionali* in un mercato del lavoro di dimensione comunitaria. Uno degli obiettivi, per cui la Rete è stata costituita, è proprio quello di facilitare l'implementazione di «garanzia giovani» all'interno degli Stati membri, attraverso la messa a punto di un sostegno volto a supportare la modernizzazione dei servizi per il lavoro nazionali.

Nella configurazione del sistema di «garanzia giovani» ipotizzato dalla Commissione, i servizi pubblici per il lavoro, avrebbero dovuto svolgere il ruolo di *pivot*, tenendo le redini della *governance* e quindi del coordinamento delle diverse azioni. Il ruolo del soggetto coordinatore è un ruolo chiave, ad esso si chiede infatti di: a) instaurare i necessari collegamenti con le parti interessate, in particolare con le scuole, le organizzazioni giovanili, gli istituti di formazione, i servizi privati per l'impiego, le parti sociali e i datori di lavoro; b) assicurare un approccio trasversale ai problemi dei giovani e di gestire la progettazione del piano di «garanzia giovani», facendosi carico della sua stesura: definendo i ruoli e distribuendo i compiti; b) coordinare le attività degli attori in vista degli obiettivi comuni assicurando che gli attori coinvolti e facenti parte della *partnership* siano nelle condizioni di cooperare e di condividere le attività mettendo a disposizione strumenti capaci di assicurarne il raccordo; c) assicurare che le relazioni tra i diversi attori devono essere

improntate sulla base di un elevato grado di fiducia reciproca e sulla base della disponibilità ad effettuare verifiche periodiche per valutare i progressi compiuti a fronte degli obiettivi.

La complessità di questa funzione e la debolezza che caratterizza i servizi pubblici per il lavoro, soprattutto di alcuni Stati membri, ha condotto questi a optare per soluzioni diverse. Ad eccezione infatti di Portogallo e Belgio, nessun altro Stato membro ha affidato la *governance* del sistema di «garanzia giovani» ai servizi pubblici per l'impiego rimettendo il ruolo di coordinatore del piano al competente «ministero del lavoro» a cui generalmente sono sotto-ordinati i servizi per il lavoro..

Paese	Soggetto coordinatore	Tipologia di soggetto
Belgio	Synerjob /co Le Forem	Servizi per il lavoro o affini
Bulgaria	Ministry of Labour and Social Policy	Ministero del lavoro o affine
Repubblica Ceca	Ministry of Labour and Social Affairs	Ministero del lavoro o affine
Danimarca	Danish Ministry of Employment	Ministero del lavoro o affine
Germania	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Ministero del lavoro o affine
Estonia	Ministry of Social Affairs	Ministero del lavoro o affine
Irlanda	Department of Social Protection	Ministero del lavoro o affine
Grecia	Ministry of Labour	Ministero del lavoro o affine
Spagna	Ministry of Employment and Social Security	Ministero del lavoro o affine

Francia	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Ministero del lavoro o affine
Croazia	Ministry of Labour and Pension System	Ministero del lavoro o affine
Italia	Ministry of Labour and Social Policies	Ministero del lavoro o affine
Cipro	Ministry of Labour and Social Insurance	Ministero del lavoro o affine
Lettonia	Ministry of Welfare	Ministero del lavoro o affine
Lituania	Ministry of Social Security and Labour	Ministero del lavoro o affine
Lussemburgo	Ministry of Labour and Employment	Ministero del lavoro o affine
Ungheria	Ministry for National Economy	Ministero dell'economia
Malta	Ministry for Education and Employment	Ministero del lavoro o affine
Paesi Bassi	Ministry of Social Affairs and Employment	Ministero del lavoro o affine
Austria	Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer	Ministero del lavoro o affine
Polonia	Ministry of Labour and Social Policy	Ministero del lavoro o affine
Portogallo	Institute for Employment and Vocational Training	Servizi per il lavoro o affini
Romania	Ministry of Labour, Family, Social Protection and Elderly	Ministero del lavoro o affine

Slovenia	Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities	Ministero del lavoro o affine
Slovacchia	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	Ministero del lavoro o affine
Finlandia	Ministry of Employment and the Economy	Ministero del lavoro o affine
Svezia	Ministry for Employment	Ministero del lavoro o affine
Regno Unito	Department for Work and Pensions	Ministero del lavoro o affine

La scelta di affidare il ruolo di coordinatore al Ministero del Lavoro non deve però essere interpretata come segno della assoluta non centralità dei servizi per il lavoro nell'attuazione di «garanzia giovani». Spesso infatti i servizi per l'impiego dipendono dai Ministeri competenti sulle materie connesse alla regolazione del mercato del lavoro, ed il fatto che il ruolo di coordinatore sia svolto formalmente dal Ministero del lavoro, non significa che essi non siano parte della struttura che governa l'attuazione del Piano europeo, ma semplicemente che non giocano all'interno di questa un ruolo di responsabilità esclusiva. Se infatti solo due paesi, Portogallo e Belgio, hanno affidato il ruolo di coordinatore del sistema nazionale di «garanzia giovani» ai servizi pubblici per il lavoro, in 12 Stati Membri questi svolgono un ruolo importante e significativo nell'attuazione delle misure previste dal piano europeo. Individuare precisamente però il ruolo, ovvero i ruoli, riconosciuti ai servizi pubblici per l'impiego europei nell'ambito di «garanzia giovani» non è immediato. In molti paesi europei, infatti, il sistema dei servizi

per il lavoro prevede una stretta sinergia tra operatori pubblici e privati, che rende difficile individuare specificamente quale ruolo questi svolgano sotto la propria esclusiva responsabilità e quali attività svolgano interamente in proprio. Nei diversi paesi europei esistono regolamentazioni tra loro molto diverse relative al funzionamento dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro che hanno determinato una profonda diversità delle dinamiche con cui gli operatori pubblici si relazionano con quelli privati anche nell'ambito di «garanzia giovani». Nella maggior parte dei paesi europei, laddove questi operano all'insegna del principio della *cooperazione attiva*, esiste una tale commistione di attività tra operatori pubblici e privati, da rendere difficile, ma anche non del tutto sensato, valutare il contributo effettivo della rete dei servizi pubblici per il lavoro al netto del ruolo che, soprattutto in alcuni paesi svolgono le agenzie private autorizzate nell'ambito di un sistema cooperativo di servizi per il lavoro.

Nello schema che segue - messo a punto sulla base dei Piani di attuazione presentati alla Commissione – si è cercato di individuare due gruppi di paesi in base all'importanza del ruolo svolto dai servizi pubblici per il lavoro nell'implementazione di «garanzia giovani». Nel primo gruppo sono inseriti i paesi che hanno riconosciuto ai servizi per l'impiego pubblici un ruolo di responsabilità e gestione significativa nei processi di implementazione di «garanzia giovani», nel secondo invece sono raggruppati i paesi all'interno dei quali, allo stato, i servizi per l'impiego pubblici non svolgono una azione significativa e preponderante nei processi di implementazione di «garanzia giovani». Sul punto va precisato, che se è vero che in Finlandia i servizi pubblici per il lavoro svolgono un ruolo fondamentale, è altrettanto vero che essi operano all'interno di un partenariato globale, nell'ambito del quale trovano posto il ministero del lavoro, quello dell'istruzione, i comuni, le scuole e le università, gli operatori privati del mercato del lavoro, le imprese, le parti sociali, le organizzazioni giovanili e quelle studentesche ed il

terzo settore. In Finlandia, è stato proprio questo partenariato coordinato dal Ministero del lavoro a progettare il piano nazionale di «garanzia giovani».



L'esame dei diversi Piani di attuazione approvati finora dagli Stati membri evidenzia tuttavia che, anche laddove i servizi per l'impiego pubblici non siano stati coinvolti direttamente in azioni di coordinamento o responsabilità in relazione all'attuazione di «garanzia giovani», ovunque questi sono chiamati a svolgere un ruolo più o meno decisivo nelle dinamiche del piano. Considerando gli operatori pubblici e privati come parte del *sistema integrato di servizi per il lavoro*, è possibile individuare principalmente cinque funzioni riconosciute come di loro

competenza da tutti i piani nazionali di «garanzia giovani» e che quindi potremo definire come il *nocciolo duro del ruolo dei servizi per il lavoro nel sistema europeo di «garanzia giovani»*, esse sono:

- 1) Intercettazione dei giovani che non studiano e non lavorano e loro presa in carico ai fini dell'inizio del percorso di garanzia;
- 2) Individuazione e definizione del patto di servizio con il giovane per il raggiungimento degli obiettivi previsti da «garanzia giovani»
- 3) Erogazione di diverse tipologie di servizio previsto dal piano
- 4) Partecipazione all'interno dei partenariati funzionali alla realizzazione degli obiettivi previsti da «garanzia giovani»
- 5) Informazione dei giovani in merito ai servizi di sostegno disponibili.

Se consideriamo le modalità con cui queste funzioni vengono definite all'interno dei diversi piani nazionali di «garanzia giovani», possiamo notare come queste si sviluppino attorno a quelli che sono gli schemi consolidati che orientano le relazioni tra pubblico e privato, fondati fondamentalmente attorno a tre principi: cooperatività, complementarità, competitività. Il Piano europeo «garanzia giovani» richiede però agli Stati membri di fare un ulteriore passo in avanti: non è sufficiente che pubblico e privato collaborino, occorre che tutte le forze che gravitano nel mercato del lavoro si uniscano in una logica di partenariato per favorire l'occupabilità e l'occupazione dei giovani.

Dopo aver definito il «ruolo del coordinatore» e individuato i tratti della funzione che ci si attende svolgano i servizi per il lavoro all'interno del sistema di «garanzia giovani», i punti da (3) a (7) chiariscono, nello specifico, la portata dell'approccio *basato sulla partnership*, facendo un elenco di quei soggetti che devono essere necessariamente coinvolti nella progettazione e

nell'attuazione dei sistemi nazionali di «garanzia giovani».

Garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi e al sostegno disponibili potenziando la collaborazione tra servizi per l'impiego, fornitori di orientamento professionale, istituti d'insegnamento e di formazione e servizi di sostegno ai giovani, nonché avvalendosi di tutti i canali d'informazione pertinenti.

Punto (3)

Rafforzare le partnership tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro (servizi per l'impiego, vari livelli governativi, sindacati e servizi per i giovani) al fine di incrementare le opportunità d'occupazione, apprendistato e tirocinio per i giovani.

Punto (4)

Sviluppare partnership tra servizi per l'impiego pubblici e privati, istituti d'istruzione e di formazione, servizi di orientamento professionale e con altri servizi specializzati per i giovani (organizzazioni non governative, centri e associazioni giovanili), che facilitino il passaggio dalla disoccupazione, dall'inattività o dagli studi al mondo del lavoro.

Punto (5)

Garantire il coinvolgimento attivo delle parti sociali a tutti i livelli nella progettazione e attuazione delle strategie per i giovani e promuovere le sinergie tra le varie iniziative volte a potenziare i sistemi di apprendistato e tirocinio.

Punto (6)

Garantire che i giovani e/o le organizzazioni giovanili siano consultate o partecipino alla progettazione e all'ulteriore sviluppo del sistema di garanzia per i giovani affinché i servizi siano commisurati alle esigenze dei beneficiari e contribuiscano a rendere più efficaci le azioni di sensibilizzazione.

Punto (7)

L'approccio basato sulla *partnership* (c.d. *partnership approach*) dagli anni '90 rappresenta uno dei principi essenziali del diritto comunitario. Esso costituisce, come affermato anche dal [Libro Bianco sulla Governance](#), uno dei principali strumenti per avvicinare i cittadini alle politiche dell'Unione e per realizzare i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La strategicità di questo principio nelle politiche di crescita e sviluppo è ben chiara anche all'OECD, che negli stessi anni ha costituito il [LEED](#)

[Forum on Partnerships and Local Development](#), con l'obiettivo di rafforzare il *partnership approach* all'interno e tra gli Stati. Al forum attualmente aderiscono 2.900 soggetti facenti parte dei 61 paesi Membri OECD. Nell'ambito di questo *Forum*, l'OECD ha avviato diversi studi finalizzati alla messa a punto di una strategia per migliorare il funzionamento dei partenariati. Sulla base delle esperienze avviate nei diversi paesi, l'OECD ha individuato 20 raccomandazioni destinate a: a) *rafforzare l'impegno delle istituzioni*, b) *ridurre la compartimentazione dei servizi pubblici*, c) *rafforzare la responsabilità dei soggetti che partecipano al partenariato* d) *ridurre gli ostacoli all'efficace funzionamento dei partenariati e delle loro governance*.

In particolare le esperienze condotte a livello comunitario hanno evidenziato i vantaggi che il coinvolgimento dei *partner* può apportare nel rafforzare l'impegno collettivo e il senso di *ownership* nei riguardi delle politiche per la crescita e lo sviluppo. Il coinvolgimento dei *partner* contribuisce a ridurre i *deficit* di coordinamento e di capacità nell'elaborazione e attuazione delle politiche tra i differenti livelli di governo sul piano delle informazioni, delle risorse e dei finanziamenti, evitando la frammentazione amministrativa e degli interventi pubblici. I diversi studi condotti su questo tema hanno evidenziato la diversità con cui gli Stati membri attuano e interpretano il *principio di partenariato*. Una diversità che dipende delle strutture istituzionali e delle tradizioni nazionali di coinvolgimento delle parti interessate. Nel complesso le esperienze avviate nei più diversi settori, hanno evidenziato che perché l'azione di un partenariato sia efficace, non è sufficiente che vi sia infrastruttura relazionale consolidata (capacità di coordinamento e *governance*), ma occorre che i *partner* siano effettivamente capaci di apportare un contributo sostanziale al processo e che siano dotati di un grado sufficiente di *empowerment*.

In particolare, una delle principali difficoltà riscontrate trasversalmente nelle esperienze avviate riguarda

l'impreparazione dei soggetti che ne fanno parte. Ciò può dipendere dalla mancanza di conoscenze o di risorse che consentano a questi soggetti di impegnarsi attivamente e costruttivamente all'interno del partenariato. Questo accade più di sovente quando i soggetti coinvolti non siano strutturati e debbano quindi formare i propri dirigenti e il personale perché possa dedicarsi alla questione. Ma può anche accadere che pur in presenza di soggetti adeguatamente strutturati, la questione oggetto del partenariato non sia dominata in quanto eccessivamente trasversale, tecnica o semplicemente in quanto emergente, non ancora integrata nell'agenda politica dell'organizzazione. È dunque fondamentale, per evitare queste difficoltà che possono minare l'efficacia dell'azione del partenariato, le capacità dei *partner* siano oggetto di specifico sostegno. Il che può concretizzarsi in seminari specifici, sessioni di formazione, strutture di coordinamento e di rete o nell'erogazione di un contributo ai costi sostenuti dai partner per la partecipazione alle riunioni di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi.

Proprio con l'obiettivo di rispondere a queste evidenze, nell'ambito delle azioni che hanno accompagnato le fasi preliminari di implementazione del Piano europeo, la Commissione ha organizzato un «seminario di lavoro e di apprendimento sul sostegno pratico per la progettazione e realizzazione di sistemi di garanzia giovani», che si è tenuto in Belgio il 17 e il 18 ottobre 2013. Nell'ambito del seminario - [*Practical support for the design and implementation of Youth Guarantee Schemes*](#) - che ha coinvolto prevalentemente i soggetti a cui ognuno Stato membro ha riconosciuto il ruolo di *coordinatore*, sono stati esaminati gli elementi costitutivi della Raccomandazione e le esperienze concrete avviate nei diversi paesi con l'obiettivo di individuare operativamente le strade da intraprendere nell'avvio dei processi di implementazione e miglioramento. In particolare è emerso che diverse possono

essere le forme con cui il partenariato può realizzarsi- la sua costituzione può essere formalizzata nell'ambito di un accordo di cooperazione tra diversi soggetti, come è avvenuto in Belgio, oppure nella costituzione di una struttura *ad hoc*, come avvenuto in Finlandia - l'Unione nella Raccomandazione ha individuato i soggetti che necessariamente devono essere inclusi nella progettazione e nell'attuazione di «garanzia giovani», essi sono: i servizi per il lavoro, le parti sociali, le organizzazioni giovanili, le imprese, le scuole e le università, il terzo settore. Insomma tutti quei soggetti che direttamente o indirettamente sono coinvolti nel *placement*.

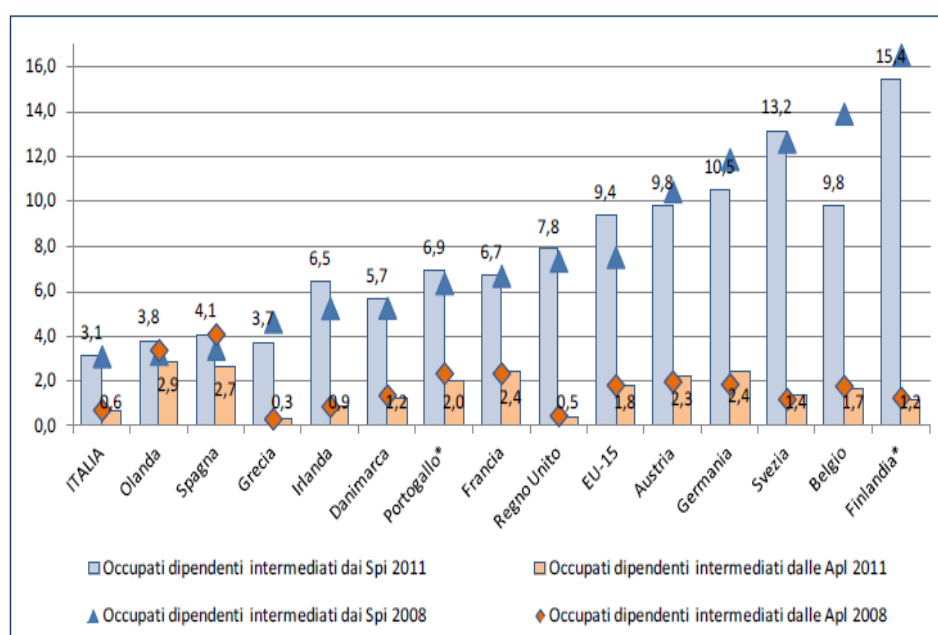
Germania	La <i>Young People and Career Work Alliance</i> costituisce la sede di un partenariato all' interno del quale collaborano le agenzie per il lavoro, i centri pubblici per l'impiego, i comuni, le organizzazioni giovanili. I diversi soggetti coinvolti hanno sottoscritto un accordo di cooperazione costitutivo dell'Alleanza e hanno definito un sistema di regole di funzionamento della stessa con l'intento di promuovere la trasparenza, effettuare analisi congiunte, ottimizzare la disponibilità dei dati sociali pertinenti sui giovani e il loro ambiente nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, evitare duplicazioni di sforzi nell'elaborazione di questionari e profili, creare processi comuni e sincronizzare le offerte
Finlandia	La <i>National Youth Guarantee Working Group</i> costituisce la struttura all'interno della vengono assunte tutte le decisioni chiave in tema di «garanzia giovani». La struttura, coordinata dal Ministero del Lavoro e dell'Economia, è partecipata da rappresentanti di altri Ministeri (Salute, politiche Sociali, Istruzione), dalle parti sociali, da rappresentanti delle organizzazioni giovanili e da rappresentanti del terzo settore.

I punti da (3) a (7) della Raccomandazione, che delineano i tratti del c.d. *partnership approach* che connota il primo blocco di azioni che devono conseguire all'individuazione del «soggetto coordinatore», richiedono agli Stati membri di garantire che nella progettazione e nell'implementazione dei sistemi nazionali di «garanzia giovani» vengano coinvolte le scuole e le istituzioni formative, le organizzazioni giovanili, le parti sociali e tutti gli operatori che, a prescindere dalla loro natura, siano attivi nel mercato del lavoro. Il coinvolgimento può realizzarsi attraverso la costituzione di una “tecnostruttura” deputata all'implementazione del piano europeo, o assumere la forma di diversi partenariati. La Raccomandazione individua essenzialmente due tipi di partenariati “necessari” ai fini dell'implementazione del piano: il punto (4) richiede di rafforzare le *partnership* tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro al fine di incrementare le opportunità di occupazione e formazione sul lavoro, il punto (5) chiede agli Stati membri di rafforzare o istituire laddove non presenti *partnership* tra servizi per il lavoro e istituti di formazione e istruzione e servizi di orientamento professionale.

Coinvolgere i datori di lavoro nella costruzione di una politica occupazionale efficiente è fondamentale: loro sono la fonte principale di posti di lavoro e costituiscono quindi la chiave per offrire opportunità di lavoro ai giovani. Il primo obiettivo che «garanzia giovani» si propone di raggiungere è quello di garantire la trasparenza delle informazioni relative al mercato del lavoro, ponendo le condizioni perché domanda ed offerta di lavoro si incontrino in modo fluido. Dopotutto «garanzia giovani», è una politica di *placement* la cui finalità principale è appunto quella di porre le basi perché il rapporto tra datori di lavoro, scuole e servizi per il lavoro si sviluppi nell'ambito di un rapporto di reciprocità basato sul continuo dialogo e sulla cooperazione attiva.

L'analisi condotta sui mercati del lavoro dei diversi Stati Membri ha evidenziato, al di là delle fortissime diversità che li

contraddistinguono, un elemento comune: la scarsa capacità intermediativa dei servizi per il lavoro che diventa tanto più accentuata maggiore è il tasso di disoccupazione e inoccupazione registrato nei diversi paesi.



Le esperienze dei paesi europei che presentano tassi di disoccupazione e di *NEET* più contenuti, nei quali anche le dinamiche intermediative funzionano in modo più efficiente, insegnano che occorre coinvolgere e valorizzare il ruolo degli operatori privati (compreso il terzo settore) e le parti sociali nel rapporto con i datori di lavoro soprattutto per supportare nelle transizioni i giovani maggiormente svantaggiati.

Regno Unito	<i>Skills for Scotland</i> . Si tratta di una strategia messa a punto dal governo scozzese nel 2007 con l'obiettivo di sostenere ed accrescere le competenze individuali. L'azione è stata promossa e realizzata attraverso il partenariato tra Governo, Enti locali, Parti sociali, datori di lavoro, Università e con il
--------------------	--

	concorso di Jobcentre Plus (l'Agenzia nazionale competente sulle politiche attive e passive). Il piano scozzese prevede tre macroambiti di intervento: sviluppo individuale, risposta ai fabbisogni professionali provenienti dal lato della domanda e dell'economia, cooperazione tra interlocutori di riferimento. La prima leva su cui si è agito è stata la formazione, principalmente incoraggiando l'adeguamento delle competenze professionali dei giovani, nell'ottica dell'apprendimento permanente e dell'occupabilità, sostegno all'apprendistato, quale strumento capace di elevare le skills individuali favorendo una più agevole transizione verso il mercato del lavoro. La prima fase del programma si è conclusa tra il 2010 e il 2011 con risultati positivi: sono stati avviati 18.500 percorsi di apprendistato, con un incremento di quasi il 90%, al termine dei quali il 70% degli apprendisti ha ricevuto una qualifica, ha partecipato ad ulteriori cicli formativi o si è inserito nel mercato del lavoro. Sono stati riscontrati anche progressi per quanto concerne l'equilibrio di genere: se nella fase 2008-2009 la maggior parte dei beneficiari erano uomini (il 73% del totale), con il nuovo biennio di realizzazione, "Skills for Scotland" è riuscita ha visto una crescita della componente femminile fino al 42%. In riferimento alla promozione dei percorsi di riqualificazione professionale a sostegno dei giovani a rischio di esclusione dal mercato del lavoro o già disoccupati, è stata promossa una specifica linea di attività che, attraverso il coinvolgimento diretto dei datori di lavoro, dell'Agenzia Scozzese per le Qualifiche ("Skills Development Scotland") e di Jobcentre Plus, ha permesso di evidenziare i fabbisogni espressi dalla domanda nell'ambito di un contesto economico in continua evoluzione. Con quasi 11 mila partecipanti al termine del 2011, più del 30% di essi hanno trovato uno sbocco occupazionale o hanno proseguito in ulteriori percorsi di formazione professionale.
Austria	<i>Youth Coaching.</i> E' un programma promosso dal Ministero federale del lavoro iniziato nel 2012, con l'obiettivo di promuovere l'istruzione e la formazione professionale quale

	strumento per lo sviluppo delle competenze dei giovani svantaggiati e conseguentemente per favorire il loro inserimento nel mercato del lavoro. Il programma prevede la collaborazione di tutti gli attori interessati coinvolti nella transizione scuola lavoro dei giovani usciti dal percorso scolastico e coinvolge quindi i servizi occupazionali, le scuole, i datori di lavoro e le parti sociali. Tra le azioni previste del programma vi sono il supporto personalizzato ai giovani svantaggiati sostenendo la loro educazione non formale attraverso l'apprendistato. I giovani coinvolti sono stati 12.500, di questi l'85% ha concluso il proprio percorso formativo professionale e ha conseguito una qualifica all'esito dell'apprendistato. Le azioni previste dal programma sono state rinnovate con l'obiettivo di coinvolgere circa altri 35.000 giovani entro il 2015. Tra gli elementi che hanno determinato il successo del programma vi è stato proprio l'utilizzo del metodo del partenariato che ha portato a scuola, gli enti pubblici e organizzazioni di categoria con l'obiettivo di supportare i giovani nella scelta più appropriata di formazione. Nel 2012 "Youth Coaching" ha aiutato circa 96.000 giovani ad entrare nel mercato del lavoro e a trovare occupazione e circa 46.000 giovani ad iscriversi nei percorsi di formazione mirata.
Svezia	<i>Unga In.</i> In Svezia i giovani possono iscriversi all'Agenzia nazionale per l'occupazione appena terminato il ciclo di istruzione obbligatoria. Una volta registrati, ed entro 90 giorni, viene predisposto un piano di azione individuale, con il supporto di un operatore del centro per l'impiego. Tale piano descrive i fabbisogni dell'individuo e individua le azioni da adottare nel trimestre. Le attività previste si concentrano principalmente nel servizio di incontro domanda/offerta (<i>matching</i>); ai giovani viene inoltre offerta consulenza sulla stesura efficace dei curricula e delle lettere di presentazione e viene messo a disposizione il database delle vacancies e la rete dei rapporti con le imprese. Questo programma che ha costituito il modello di riferimento per la definizione della Raccomandazione europea per l'istituzione di un sistema di

	«garanzia giovani» non esaurisce però la gamma delle azioni messe a punto dal Governo svedese. Il programma “Unga In” si propone di “catturare” quello zoccolo duro di giovani, che ha rilevanti fattori di debolezza, che li portano verso l'emarginazione. Il progetto è stato avviato nel novembre 2009 in collaborazione tra <i>Arbetsförmedlingen</i>, l'Agenzia nazionale per l'occupazione e la Fondazione <i>Fryshuset</i> di Stoccolma, che operava in un vecchio magazzino (da qui il nome della Fondazione, letteralmente “magazzino del freddo”), che funzionava come centro di aggregazione per i giovani. Da giugno 2012 Unga In è entrato nella seconda fase, che si dovrebbe concludere nel 2014, ed è diventato un progetto nazionale, estendendosi ad altre città della Svezia (<i>Malmö, Göteborg, Gävle e Skellefteå</i>). Nella prima fase gli attori principali erano <i>Arbetsförmedlingen</i>, l'Agenzia svedese per il servizio per l'impiego e la Fondazione <i>Fryshuset</i> di Stoccolma. Quest'ultima promuove quello che spesso viene considerato come uno dei più ampi centri giovanili al mondo e che ha via via ampliato il suo raggio di azione. <i>Fryshuset</i>, il cui nome deriva dal vecchio magazzino del ghiaccio, dove era stato installato il centro, opera sulla base della convinzione che per sviluppare le capacità innate e trovare la loro strada nella società, i giovani hanno bisogno di incoraggiamento, fiducia, responsabilità e comprensione. Fryshuset è, quindi, impegnato in tutti i tipi di attività creative e pratiche. I giovani si mescolano con gli adulti per partecipare, contribuire e imparare. Il centro è un luogo di incontro dove le persone condividono e sviluppano interessi specifici, impegni sociali, sport, intrattenimento, cultura e programmi educativi innovativi. Altri attori coinvolti sono le Municipalità, nelle quali vi sono gli sportelli, la polizia nazionale, i datori di lavoro e l'Associazione svedese delle Autorità Locali e delle Regioni. La stretta collaborazione tra l'Agenzia nazionale per l'occupazione e i Comuni (es. servizi socio-sanitari, servizi abitativi, trasporti locali) consente di realizzare un approccio olistico alle problematiche di questo target giovanile, a partire dai bisogni più basilari, attraverso un'offerta integrata dei servizi a disposizione (es. i giovani che necessitano di prestazioni mediche vengono accompagnati presso i servizi socio-sanitari, dove probabilmente non si recherebbero, con una riduzione
--	---

	dei tempi e degli oneri burocratici. Lo stesso si può dire nel rapporto con le scuole). La platea potenziale di riferimento di “<i>Unga In</i>” è costituita da circa 77 mila giovani tra 16 e 24 anni in tutto il paese, ma si dirige soprattutto alla quota più sfuggente, quella componente di giovani (circa 10 mila), di cui negli ultimi tre anni non si ha alcuna informazione in merito al percorso scolastico o lavorativo. L’obiettivo target è di 850 giovani nelle 5 città dove è avviata la sperimentazione (Stoccolma, Malmö, Göteborg, Gävle e Skellefteå). Di questi almeno il 75% deve essere seguito, portando almeno il 30% all’inserimento lavorativo ed almeno il 15% al reinserimento nella scuola/formazione. Con riferimento alla sola area di Stoccolma, al 31 luglio 2013 erano stati raggiunti e registrati presso i Servizi Pubblici per l’Impiego 150 giovani <i>NEET</i>. Di questi il 20% ha ottenuto un lavoro, il 29% è tornato a scuola; il 37% ha abbandonato il programma per causa conosciuta (es. ingresso in penitenziario); il 14% ha abbandonato il programma per causa non conosciuta. Sulla base di questi dati, dunque, il tasso di reinserimento scolastico/lavorativo risulta del 49%. I dati riportati testimoniano inoltre della difficoltà del target.
--	---

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche occupazionali degli Stati Membri, Banca Dati Documenta, 2014

Il ruolo delle parti sociali nello sviluppo delle politiche per l’occupazione e l’attivazione dei giovani, è importante non soltanto all’interno dei partenariati operativi ma anche nelle fasi che riguardano la stessa progettazione delle politiche occupazionali. L’esperienza dei paesi europei con migliori prestazioni occupazionali evidenziano come sia importante incoraggiare la loro partecipazione non solo nella definizione delle politiche ma anche nell’ambito della governance stessa dei servizi occupazionali. Il punto (6) della Raccomandazione, con questo obiettivo, impegna gli Stati Membri a «garantire il coinvolgimento attivo delle parti sociali e a tutti i livelli nella progettazione attuazione delle strategie per i giovani».

Nella stragrande maggioranza degli Stati europei le parti sociali partecipano direttamente alla *governance* dei servizi per il lavoro e sono quindi di *default* coinvolte nella progettazione degli interventi volti ad incoraggiare l'occupazione. In altri rari casi le parti sociali non sono coinvolte nella *governance* dei servizi per il lavoro nemmeno con un ruolo consultivo/orientativo.

Paese	Descrizione sintetica	Ruolo di governance delle parti sociali	Ruolo consultivo delle parti sociali
Austria	In Austria il Servizio pubblico per l'impiego è denominato AMS. Il Consiglio di amministrazione operante a livello federale, responsabile per la pianificazione strategica, è costituito da nove membri, tre dei quali rappresentanti del Governo (che fissa le principali linee guida e gli obiettivi per il mercato del lavoro) e sei nominati dalle Parti sociali. Queste ultime sono fortemente coinvolte in tutti e tre i livelli di gestione, nonché responsabili per tutti gli atti di indirizzo strategici (es: obiettivi e risorse).	X	
Belgio	ACTIRIS è il Servizio pubblico per l'impiego della regione di Bruxelles. Si struttura attraverso una sede centrale e 17 uffici locali ed è retto da un consiglio di amministrazione indipendente, composto da	X	

	rappresentanti governativi e delle parti sociali sulla base di uno specifico accordo di programma stipulato con il Governo regionale. La stessa struttura è rinvenibile anche nelle Fiandre.		
Bulgaria	L'Agenzia Nazionale per l'Occupazione (NEA), una struttura dipendente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è articolata su 9 Direzioni Regionali per l'Impiego (RESO), che coordinano gli uffici locali, partecipando sia alle strategie territoriali per lo sviluppo, che a specifici programmi, oltre a supportare i database locali del lavoro. La struttura è gestita da un Direttore Generale, affiancato da un Consiglio e da due vice direttori; nonostante dipenda dal Ministero del Lavoro, il Consiglio di Cooperazione Tripartita, che include rappresentanti delle Parti sociali e dell'esecutivo a livello nazionale, regionale e locale, esercita la supervisione e il controllo sulle politiche per l'occupazione a livello decentrato.	X	
Danimarca	L'autorità Nazionale del Mercato del Lavoro (AMS) è parte integrante del Ministero		X

	del Lavoro e di conseguenza soggetta a controllo governativo. Si struttura su una sede centrale a Copenaghen, 4 uffici regionale e 91 sportelli in 98 comuni. Poiché l'attuazione delle politiche attive del lavoro è di competenza diretta dei Comuni (che pertanto sono finanziariamente e politicamente responsabili dell'operato dei Centri per l'impiego), AMS si occupa della loro implementazione e del relativo impatto sul territorio. Le parti sociali sono coinvolte a tutti i livelli, assieme ad altri interlocutori di riferimento, quali provider esterni, i Fondi per l'Assicurazione contro la Disoccupazione, le Autorità regionali per il lavoro.		
Finlandia	Il Servizio pubblico per l'impiego finlandese (TEM) è una struttura pubblica sotto il diretto controllo del Ministero del Lavoro e dell'Economia. A livello organizzativo, si articola in 15 Centri per lo Sviluppo Economico (ELY), assieme a 75 uffici per l'occupazione. La supervisione generale è affidata al Parlamento che approva il budget annuale del Ministero del Lavoro, e relativi obiettivi e attività. Per quanto riguarda il ruolo svolto dalle Parti sociali, esso è di consulenza a tutti i		X

	livelli di governo, partecipando esse sia nel Consiglio del Lavoro (un organo tripartito competente sulle questioni del lavoro, della formazione e dello sviluppo economico) che nel Gruppo di Lavoro sulla Flexicurity.		
Francia	Pôle Emploi è l'Agenzia pubblica nazionale, legata al Ministero del Lavoro, dotata di personalità giuridica e autonomia finanziaria, costituita nel 2008 a seguito della fusione tra l'Agenzia Nazionale per l'Impiego (ANPE) e l'Agenzia per il pagamento dei sussidi di disoccupazione ASSEDIC. È gestito da un consiglio di amministrazione composto da 18 membri, 10 dei quali nominati dalle Parti sociali e due indicati dal Ministro del Lavoro, tra le personalità più qualificate del settore.	X	
Germania	La struttura, i compiti e l'approccio dell'Agenzia Federale del Lavoro tedesca BA sono profondamente cambiati con la seconda parte delle riforme Hartz del 2004 ¹⁸ . L'Agenzia Federale per l'Occupazione (BA) è una struttura autonoma di diritto pubblico, soggetta al controllo	X	

	del Governo federale. La gestione è affidata a un comitato esecutivo, supervisionato da un Consiglio di Governo tripartito (soggetti pubblici e Parti sociali), composto da 21 membri, competente sul budget annuale, sugli obiettivi di risultato e di impatto, responsabile inoltre della redazione del rapporto annuale al Ministero Federale per l'Occupazione (BMAS).		
Lettonia	L'Agenzia Nazionale per l'Occupazione (NVA), controllata dal Ministero del Lavoro, è una struttura di diritto pubblico nell'ambito delle politiche nazionali per l'occupazione e il sostegno ai soggetti in cerca di lavoro. La gestione è demandata a un Direttore e un Consiglio di amministrazione, con i principali compiti ed obiettivi definiti a livello nazionale mediante appositi contratti di gestione con il Ministero del Lavoro. Le Parti sociali partecipano nel Consiglio di amministrazione di NVA, analizzandone i risultati raggiunti e proponendo misure migliorative.		X
Lituania	La Borsa Lavoro Lituana (LDB), è una società pubblica soggetta al controllo del Ministero del		X

	Lavoro e della Sicurezza Sociale. Il Ministero fissa gli obiettivi annuali nell'ambito di una pianificazione esecutiva; LDB è pertanto responsabile per l'implementazione delle relative attività e per la gestione delle risorse finanziarie a disposizione. Le Parti sociali sono coinvolte in una Commissione tripartita il cui scopo è analizzare l'andamento del mercato del lavoro e l'efficacia dei programmi per l'occupazione, formulando inoltre proposte migliorative sull'operato dei Servizi pubblici per l'impiego.		
Lussemburgo	L'ADEM è una struttura di diritto pubblico, soggetta al controllo del Ministero del Lavoro. Consta di un ufficio centrale e 6 agenzie locali. È amministrata da un Direttore, assistito da due vicedirettori, nel rispetto delle linee guida fissate dal Ministero stesso. Le Parti sociali non sono coinvolte nella gestione di ADEM, ma partecipano in speciali commissioni, tra cui quella per la disoccupazione.		X
Malta	L'Ente per l'Occupazione e la Formazione (ETC) è una struttura dotata di personalità giuridica autonoma e non è direttamente subordinata al	X	

	controllo governativo. Le parti sociali partecipano al consiglio di amministrazione.		
Pesi Bassi	L'Istituto per la Gestione Assicurativa dei Lavoratori (UWV) è l'Agenzia autonoma della Pubblica amministrazione che opera sotto la supervisione del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione, il quale ne delinea le specifiche linee operative, attraverso una pianificazione annuale. È gestito da un consiglio di amministrazione di 3 membri, nominati dal Ministero del Lavoro che indica le linee operative e che è affiancato da un comitato tripartito, composto anche dai rappresentanti delle Parti sociali e dei Comuni.		X
Polonia	Il Servizio per l'impiego polacco è una struttura di diritto pubblico soggetto al controllo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le parti sociali partecipano ai Consigli per l'occupazione, che, oltre a svolgere un indirizzo consultivo, sono incaricati dalle amministrazioni locali a realizzare specifiche attività riguardanti la promozione dell'occupazione e l'attivazione dei disoccupati.		X

Portogallo	L'Istituto per l'Occupazione e la Formazione professionale (IEFP) è una struttura pubblica a gestione tripartita e decentrata, dipendente economicamente e amministrativamente da un Servizio Centrale che predispone gli strumenti e le linee guida per le attività in capo ai centri per l'impiego e a quelli per la formazione. IEFP è sovrinteso da Ministero dell'Economia e dell'Occupazione, con un Consiglio di amministrazione nel quale sono presenti le Parti sociali.	X	
Regno Unito	Nel Regno Unito, l'agenzia tecnica del Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni che si occupa della gestione delle politiche attive e passive del lavoro è Jobcentre Plus. Nasce nell'aprile del 2002 dalla fusione dell'Employment Service, competente sui Centri per l'impiego e le relative attività d'intermediazione, e la Benefits Agency, responsabile per l'erogazione dei sussidi di disoccupazione. Il Jobcenter Plus retto da un Direttore Operativo (COO) che risponde direttamente al Segretario di Stato del Dipartimento del Lavoro. Le Parti sociali		X

	svolgono il ruolo di interlocutori di riferimento nella pianificazione delle politiche del lavoro, agendo a livello di lobby; tuttavia, non sono direttamente coinvolte nella gestione delle attività stesse.		
Repubblica Ceca	Il Servizio pubblico per l'impiego della Repubblica Ceca ("Urad prace") è una struttura dello Stato la cui organizzazione e gestione è subordinata al Ministero del Lavoro. La struttura è presidiata dal direttore generale che, nominato dal Ministro del Lavoro. Le Parti sociali sono coinvolte nel processo di monitoraggio delle attività svolte; inoltre, prendono parte al dialogo con i rappresentanti di governo.		X
Slovenia	Il Servizio pubblico della Slovenia (ESS) è una struttura indipendente i cui obiettivi e attività sono contenuti nella legislazione nazionale e nei piani strategici pubblici. La pianificazione annuale di ESS viene effettuata in stretta collaborazione con il Ministero del Lavoro a cui competono il finanziamento delle attività, così come le politiche attive e passive. ESS è gestito attraverso un	X	

	Consiglio di amministrazione, nel quale partecipano le Parti sociali, e da un Direttore generale di nomina governativa.		
Paesi che non prevedono alcun tipo di partecipazione delle parti sociali	Grecia, Cipro, Ungheria, Italia, Slovacchia e Svezia		

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sui servizi per l'impiego in Europa, Banca Dati Documenta, 2014

Il ruolo delle parti sociali nelle politiche occupazionali orientate ai giovani si è dimostrato particolarmente significativo soprattutto nelle esperienze di Austria, Germania e Svezia che prima dell'adozione della Raccomandazione disponevano di un sistema equiparabile a quello di «garanzia giovani». In Finlandia, Francia, Svezia, Norvegia, Lituania Germania, Austria, Slovacchia, Cipro, e Croazia, le parti sociali sono state coinvolte nella fase di progettazione o riprogettazione dei piani nazionali di «garanzia giovani» e attualmente partecipano alla fase di implementazione e attuazione di «garanzia giovani». In questi paesi dove il coinvolgimento delle parti sociali è stato maggiore è anche più importante il loro contributo nella realizzazione delle misure e delle azioni dei diversi Piani ed in generale è positivo il loro giudizio sul processo di sviluppo dei percorsi di «garanzia giovani». E' quanto emerge dallo studio condotto da ETUI su i programmi per l'occupazione giovanile, nell'ambito del quale le parti sociali hanno espresso un giudizio sul grado del loro coinvolgimento e sulla qualità delle misure. Complessivamente nel rapporto si legge un basso grado di soddisfazione sia per il

coinvolgimento delle parti sociali sia per la qualità delle misure adottate, proprio in quei paesi dove i tassi di giovani che non studiano e non lavorano sono più elevati, denotando una correlazione tra livelli occupazionali e cooperatività delle relazioni industriali.

Belgio	Giudizio negativo. Inadeguatezza delle misure e insufficienti misure di sostegno passivo. Inadeguato coinvolgimento.
Bulgaria	Giudizio negativo. Processo di attuazione lento. Necessità di coinvolgere i giovani fino ai 30 anni. Inadeguato coinvolgimento.
Repubblica Ceca	Giudizio negativo. Insufficienza ed inadeguatezza delle misure rispetto alle caratteristiche dei destinatari. Inesistenza di un sistema di monitoraggio. Inadeguato coinvolgimento
Grecia	Giudizio negativo. Misure insufficienti e inadeguate rispetto all'obiettivo. E' stato criticato in particolare il tentativo di utilizzare il piano europeo per allentare il grado di tutela dei giovani lavoratori.

La tabella è stata costruita sulla base dei report pubblicati da ETUI sul grado di coinvolgimento delle parti sociali nei diversi Stati Membri

Un esempio particolarmente interessante di coinvolgimento delle parti sociali nella progettazione e nell'implementazione del sistema nazionale di «garanzia giovani» si rinviene nell'esperienza lituana, dove «garanzia giovani» ha costituito l'opportunità per ripensare al sistema dei servizi per il lavoro. Il 14 gennaio 2014 tutte le parti sociali lituane hanno sottoscritto un accordo di cooperazione con il governo con l'obiettivo di

definire in sinergia il piano nazionale per l'attuazione delle raccomandazioni europee. Il Piano prevede che l'implementazione sia guidata da un gruppo di pilotaggio di cui fanno parte le parti sociali, le scuole, le organizzazioni del terzo settore, le istituzioni locali. E' inoltre previsto che saranno invitati a partecipare alla rete di partenariato attuativo le organizzazioni giovanili e le imprese. L'accordo di cooperazione sottoscritto tra il governo lituano e le parti sociali prevede che queste ultime si impegnino a:

- 1) rendere disponibili le informazioni circa le posizioni professionali vacanti offrendo altresì consulenza e supporto nella definizione delle competenze professionali maggiormente richieste dal mondo del lavoro, al fine di garantire una migliore corrispondenza tra le competenze dei giovani e la caratteristiche della domanda di lavoro;
- 2) collaborare con il governo per la definizione degli *standard* sulla base dei quali valutare che l'offerta di lavoro o formazione sia di qualità, facendosi carico di monitorare i percorsi offerti ai ragazzi;
- 3) promuove una campagna promozionale volta ad incoraggiare "comportamenti positivi" attraverso testimonianze di uomini di impresa e giovani inseriti nel mercato del lavoro.

Le parti sociali lituane sono inoltre coinvolte nella struttura che presiede il monitoraggio dei risultati del piano «garanzia giovani».

Le esperienze dei paesi europei con migliori prestazioni occupazionali evidenziano inoltre la strategicità di costituire *partnership* tra servizi occupazionali e scuole e istituzioni formative soprattutto con l'obiettivo di rafforzare l'orientamento formativo e professionale. Con questo obiettivo il punto (3) della Raccomandazione impegna gli Stati membri a rafforzare, laddove esistente, e di istituire ove manchi, la cooperazione attiva tra i servizi per il lavoro e le istituzioni formative, per facilitare le transizioni occupazionali dei giovani che siano inseriti

o si stiano avviando a chiudere un percorso formativo.

Le esperienze avviate nei diversi paesi hanno evidenziato come il collegamento tra servizi occupazionali e istituzioni formative sia strategico per prevenire il fenomeno degli abbandoni scolastici, per orientare preventivamente le scelte professionali e per favorire i processi di ricerca attiva di un'occupazione ovvero di un'opportunità di partecipazione alla vita sociale attiva. Il collegamento tra scuole e servizi per il lavoro è formalizzato in apposite strutture in particolare in due paesi: Francia, Germania.

Francia	Le c.d. <i>Missiones Locales</i> sono organismi a statuto associativo o raggruppamenti temporanei d'impresa (<i>Groupement Momentané d'Entreprises, GME</i>), previsti dal <i>Code du Travail</i>, con una missione di servizio pubblico di prossimità per l'inserimento lavorativo e sociale di giovani tra i 16 e i 25 anni, a carattere universalistico. Il Ministero del lavoro francese ha definito le <i>Missiones Locales</i> «una componente essenziale dei servizi per l'impiego». Non c'è obbligo di iscrizione alla Mission Locale, ma la registrazione comporta un cambiamento di status in “<i>demandeur d'emploi</i>” (persona in cerca di occupazione). Le <i>Missions Locales</i> collaborano con i Servizi pubblici per l'impiego (<i>Pôle emploi</i>) sulla base di un accordo di partenariato rafforzato, pluriennale. Esse offrono servizi di accoglienza, informazione, orientamento e accompagnamento all'inserimento socio lavorativo, avvalendosi di un approccio olistico al problema giovanile, mirante ad affrontare contemporaneamente i problemi che costituiscono fattori inibitivi all'inserimento del giovane nella società, e della pedagogia della scelta e dell'accoglienza mirata. Nell'offerta di servizi ai giovani ciascuna <i>Mission Locale</i> si avvale di una rete di partner locali (imprese, scuole, organismi di formazione, SPI, servizi sociali, associazioni, ecc.), verso cui svolge anche una funzione di animazione. La <i>Mission Locale</i> funge inoltre da osservatorio territoriale delle azioni che vengono attuate da soggetti pubblici e privati a favore dei giovani. Recentemente sono state investite anche della
---------	--

	competenza in materia di implementazione della <i>Garantie Jeunes</i>. Di grande importanza è il partenariato tra le <i>Missions Locales</i> e le istituzioni scolastiche e formative, che hanno la competenza sui minori in età dell'obbligo. La Legge impone a tutti gli istituti del ciclo secondario e ai CFA (<i>Centre de Formation en Apprentissage</i>) di trasmettere agli organismi designati dai Prefetti, così come alle <i>Missions Locales</i>, i casi di abbandono scolastico, consentendo così un intervento tempestivo sui target di giovani maggiormente a rischio di esclusione sociale. Le <i>Missions Locales</i> possono collaborare anche in modo più intensivo con le scuole, ad esempio attraverso azioni di prevenzione dell'abbandono scolastico presso le scuole, proponendo agli studenti a rischio di abbandono attività di sostegno parallele o alternative a quelle previste dal programma scolastico ministeriale. Sull'intero territorio nazionale sono presenti 450 <i>Missions Locales</i>, che si avvalgono di 11.000 professionisti dell'inserimento professionale e sociale. Il finanziamento complessivo della rete nazionale è di 524 milioni di euro, ai quali contribuiscono, in diversa misura, vari attori: lo Stato (39%), le Regioni (19%), i Comuni e le associazioni di Comuni (21%), i Dipartimenti (6%); il FSE (3%), altri servizi pubblici e privati(12%). La Convenzione del 2010 ha raddoppiato il contributo finanziario dello Stato alle <i>Missions Locales</i> (circa 34,5 milioni di euro/anno).
Germania	In base al Codice Sociale III, che ne stabilisce la <i>mission</i>, tra i compiti dell'Agenzia Federale per il Lavoro (<i>Bundesagentur für Arbeit.-BA</i>), sono inclusi anche l'orientamento e la consulenza professionale nelle scuole. L'orientamento nella scuola secondaria, infatti, è normalmente svolto da professionisti della BA. La ragione di questa pratica, inusuale negli altri paesi europei, è dovuta all'importanza del sistema di formazione in apprendistato, che rilascia qualifiche professionali alla maggioranza di giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo. La scelta della formazione in apprendistato da parte di un giovane, risulta infatti più consapevole e motivata se il servizio di orientamento e di consulenza viene fatto da personale che ha esperienza in

	materia di mercato del lavoro e contatti con le aziende-formatrici. I servizi per l'impiego locali sono pertanto in grado di offrire un servizio che combina orientamento, consulenza individuale e <i>placement</i> in apprendistato, a beneficio non soltanto dei giovani, ma anche facilitando il reclutamento di apprendisti da parte delle imprese. Il <i>Berufsberatung</i> è il centro di orientamento professionale rivolto a coloro, giovani e adulti, che richiedono servizi per l'orientamento sul mondo del lavoro e sulle possibilità formative presenti nel territorio. Il centro svolge attività di consulenza anche per organizzazioni e istituzioni che si occupano di formazione. All'interno di ogni <i>Berufsberatung</i> è presente un Centro di Informazione (Berufsinformationszentren - BIZ), ovvero un'area allestita con computer muniti di stampante, in grado di offrire ogni tipo di materiale informativo. I servizi di orientamento per i giovani in età scolare sono resi sia presso gli uffici locali della BA sia, normalmente, presso le scuole. Sulla base di un accordo formale tra l'Agenzia Federale per il Lavoro e la Conferenza Permanente dei Ministri dell'Istruzione e degli Affari culturali dei <i>Länder</i>, integrato da accordi conclusi a livello di <i>Länder</i>, i SPI locali, attraverso i propri "Consulenti" di orientamento, collaborano con le scuole, offrendo consulenza individuale agli studenti sia all'interno degli uffici dei SPI che presso gli istituti scolastici, supporto ai docenti responsabili dell'orientamento, organizzando lezioni, workshop e seminari, oltre che visite ed attività di orientamento presso i BIZ. L'attività delle Agenzie locali per il lavoro diretta all'orientamento è svolta in stretto collegamento con Camere di commercio, organizzazioni datoriali, sindacati e altre istituzioni pubbliche. Presso i BIZ sono disponibili vari tipi di materiali informativi, sia stampati che online, su professioni, opportunità di lavoro e formative, nonché strumenti di autovalutazione. Per i giovani in situazione di particolare disagio (disabili, svantaggiati) sono inoltre disponibili servizi specializzati di carattere medico e psicologico, nonché misure speciali di politica attiva del lavoro per l'occupazione giovanile e forme di supporto finanziario dirette a riabilitazione, corsi di orientamento professionale, <i>work experience</i>.
--	---

--	--

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche per l'orientamento degli Stati Membri, Banca Dati Documenta, 2014

In questo senso va citata anche l'esperienza di *Inspire!*, organizzazione benefica di Hackney, nella periferia nord-est di Londra, che si è distinta per l'eccellente impegno nel coinvolgere e aiutare giovani *NEET* a rientrare in percorsi di istruzione, formazione o lavoro. *Inspire!* è una *partnership* scuola-azienda: riunisce imprese, scuole, istituzioni formative e giovani per condividere competenze e opportunità, erogando moduli formativi sull'occupabilità e organizzando tirocini. Dal 2011 *Inspire!* guida 7 organizzazioni per attuare, in 6 quartieri della capitale, il progetto "16-19 *NEET*", la cui conclusione è prevista a fine 2014. Scopo del progetto è reclutare oltre 400 giovani, 16-19enni, non inseriti né a scuola, né al lavoro, né in formazione; metterli in grado di cercarsi un lavoro, un corso o un apprendistato, e aiutare 140 di loro a rimanere in tali percorsi per almeno 26 settimane. Il progetto ha superato gli obiettivi-target degli ultimi 7 mesi; sinora, 350 giovani vi hanno preso parte e 150 hanno intrapreso percorsi di lavoro, formazione o istruzione. I giovani iniziano con una valutazione delle competenze e una seduta individuale di informazione, consigli e orientamento con un operatore dedicato o un consulente per la carriera (*careers advisor*). Discutono delle proprie capacità e aspirazioni e identificano i passi da compiere per raggiungere i propri obiettivi, redigendo un Piano d'azione individuale (*Person-Centered Action Plan*), che serve a pianificare la formazione di cui hanno bisogno (ad esempio per la stesura del cv, per rispondere a offerte di lavoro, per affrontare un colloquio o un tirocinio). Durante la formazione, proseguono le sedute individuali con la stessa persona che li aveva accolti all'inizio. Il consulente aiuta

il/la giovane a trovare un corso, un apprendistato o un lavoro, ad affrontare le procedure di ammissione, e continua a seguirlo/a anche una volta iniziato il percorso di formazione, istruzione o lavoro, per aiutare in caso di problemi.

Inizialmente, coinvolgere ragazzi e ragazze nel progetto è stato impegnativo, dato che i partner hanno dovuto costruire ex novo le relazioni con i servizi locali per i giovani. Oggi che il progetto è attivo da un anno e mezzo, il reclutamento ha preso slancio: la sua buona reputazione fa sì che i giovani ne parlino bene agli amici. Tuttavia, questioni a volte imprevedibili, come la chiusura di un centro per l'impiego per mancanza di fondi, possono rallentare il reclutamento. *Inspire!* aiuta quindi gli attuatori ad adeguarsi alle circostanze. Il reperimento attivo dei giovani nel quartiere (*outreach*) è stato particolarmente efficace. L'organizzazione YOH (nella foto) è uno dei partner e ha superato sensibilmente il proprio target di giovani da coinvolgere. Tramite l'*outreach*, YOH ha scovato i *NEET* nei luoghi che loro stessi frequentano (centri commerciali, parchi, circoli giovanili); inoltre usa efficacemente i *social media* per restare in contatto coi giovani e si è conquistata fiducia e un'ottima reputazione grazie al passaparola (1 giovane su 2 scopre del progetto tramite un amico/a).

Altro successo è stato il coinvolgimento di giovani donne, il 51% dei partecipanti (48% era il target previsto). *Inspire!* condivide buone pratiche negli incontri con i partner e li incoraggia a scambiarsi consigli e competenze, come il reclutamento nelle scuole femminili, l'organizzazione di sessioni per sole ragazze, le indicazioni relative alla cura dei figli e l'offerta di corsi *female friendly*. I partecipanti hanno fornito ottimi riscontri, con il 91% di valutazioni buone o eccellenti e il 97% che ha dichiarato di voler consigliare il progetto ad amici.

Un altro attore da coinvolgere nella progettazione e nell'implementazione dei piani nazionali di «garanzia giovani» è costituito dalle organizzazioni giovanili. Il punto (7) della

Raccomandazione richiede di garantire che i giovani e/o le organizzazioni giovanili siano coinvolte nella fase progettuale e concettuale relativa alla definizione dei piani di implementazione di «garanzia giovani» al fine di garantire la realizzazione di interventi su misura per le effettive esigenze dei giovani. Le organizzazioni giovanili possono raggiungere i giovani attraverso attività di svago e, grazie al loro approccio spesso informale, infondere nei giovani la quantità di fiducia necessaria che li spingerà a contattare le autorità e a iscriversi presso i servizi per l'impiego. Nel marzo 2011 la *Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego* ha condotto una revisione paritetica su come progettare e attuare i sistemi di «garanzia per i giovani», che ha messo in luce l'importanza di rivolgersi ai giovani in un ambiente dove si sentano a loro agio utilizzando il loro linguaggio. In Finlandia, per esempio il piano «garanzia giovani» è stato definito coinvolgendo nel gruppo di lavoro in particolare un'associazione di giovani finlandesi che ha organizzato facendosi promotore di una consultazione pubblica online *Giving young people a voice* a cui hanno risposto 6.366 giovani che hanno dato il loro apporto nella costruzione di un sistema che è partito dai giovani per arrivare ai giovani.

In molti Stati Europei è stato previsto il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili nella progettazione e nell'attuazione dei piani nazionali. Tuttavia il grado di soddisfazione delle organizzazioni giovanili in relazione al loro coinvolgimento risulta essere elevato nei paesi dove la situazione dei giovani è migliore e al contrario basso in quei paesi dove la condizione dei giovani è più grave.

Paese	Giudizio Youth Council Nazionale	Criticità
Belgio	Sostanzialmente positivo	Lo Youth Council chiede di essere

		coinvolto non solo nelle azioni di sensibilizzazione ma anche in quelle di monitoraggio delle azioni previste dal piano.
Croazia	Sostanzialmente positivo	Lo Youth Council croato ha sottolineato alcune inadeguatezze del programma, la principale sarebbe l'inadeguatezza del Piano rispetto alle caratteristiche del sistema croato. Viene inoltre lamentata la scarsa attenzione ai giovani particolarmente svantaggiati. Pur giudicando positivo il coinvolgimento, lo Youth Council ha lamentato l'assenza di un meccanismo strutturato per di cooperazione tra governo e organizzazioni giovanili.
Estonia	Positivo	Lo Youth Council estone è impegnato con il governo sullo sviluppo del programma nazionale di «garanzia giovani». Il giudizio è sostanzialmente positivo su tutti i punti e non sono state segnalate criticità particolari.
Finlandia	Positivo	Lo Youth Council finlandese, è stato attivamente coinvolto nella progettazione del sistema nazionale. Il governo finlandese ha accolto tutti gli input segnalati dall'organizzazione giovanile. Lo Youth Council è impegnato oggi coi il governo e il terzo settore in iniziative progettate per i giovani particolarmente svantaggiati.

Francia	Sostanzialmente positivo	Lo Youth Council finlandese è stato coinvolto nella fase di progettazione del piano nazionale. In particolare ha insistito sulla necessità di prevedere specifiche misure a favore dei giovani maggiormente a rischio di esclusione sociale. Del Piano lo Youth Concili ha criticato in particolare la scarsa attenzione rivolta al tema delle competenze e della “qualità” delle offerte formative e di occupazione richiedendo di essere coinvolto maggiormente su questi temi.
Irlanda	Sostanzialmente positivo	Lo Youth Council irlandese ha lavorato costantemente e cooperato con il governo nell’implementazione del piano nazionale. I contenuti del piano sono stati giudicati sostanzialmente positivi. Le critiche si concentrano sugli insufficienti investimenti stanziati dal governo e sui tagli effettuati dai governi ai sussidi di disoccupazione che avrebbero avuto l’effetto di determinare una “fuga di cervelli”.
Slovenia	Non completamente positivo	Lo Youth Council sloveno è stato coinvolto ampiamente nella definizione del programma nazionale, tuttavia il coinvolgimento non è stato giudicato sufficiente dall’organizzazione che ha criticato in particolare lo scarso coinvolgimento nei partenariati operativi delle scuole e del ministero dell’istruzione.

Spagna	Negativo	Lo Youth Council spagnolo ha espresso insoddisfazione per la mancanza di capacità del governo di affrontare il problema della disoccupazione giovanile e per il suo scarso coinvolgimento nella definizione del piano nazionale che avrebbe secondo l'organizzazione l'effetto permesso di svantaggiare ancor più i giovani nel loro ingresso nel mercato del lavoro diminuendo le loro tutele.

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal rapporto condotto dall'European Youth Forum sullo stato di implementazione di Garanzia giovani in Europa, 2014

Le Raccomandazioni relative al primo pilastro sono state oggetto di differente interpretazione all'interno degli Stati membri, che hanno coinvolto in misura diversa nella progettazione e nell'implementazione i soggetti indicati nella Raccomandazione.

Austria	A livello nazionale, i principali attori istituzionali sono il Ministero Federale del Lavoro, Affari sociali e tutela dei consumatori (BMASK), il Ministero Federale dell'Istruzione e donne (BMBF), il Ministero Federale delle famiglie e dei giovani (BMFJ) e il Ministero Federale della scienza, della ricerca e dell'Economia (BMWFW), il servizio pubblico per l'impiego (AMS), l'Ufficio federale sociale (BSB), nonché le parti sociali. Il piano di attuazione della Garanzia per i giovani è stato creato attraverso un processo interministeriale con gli attori chiave coinvolti - BMWFJ (quindi BMWFW e BMFJ), BMUKK (quindi BMBF), BMASK e AMS, l'Ufficio federale sociale (BSB), le parti sociali, nonché l'ufficio di coordinamento degli interventi per l'interconnessione tra scuola e lavoro (Bundes KOST
---------	---

	Bundesweite Koordinierungsstelle Übergang Schule - Beruf).
Danimarca	La governance di «garanzia giovani» in Danimarca è affidata al Ministero del Lavoro che coordina i partenariati a diversi livelli. Nell'implementazione delle diverse misure connesse al piano nazionale sono coinvolti altri soggetti: a) Youth Guidance Centre: forniscono servizi di orientamento ai giovani fino ai 25 anni; b) The Advisory Council for Initial Vocational Education and Training (REU): fa consulenza al ministero dell'istruzione circa le prospettive e le possibili evoluzioni dell'istruzione; c) Production schools: sviluppano competenze personali, sociale e professionali in modo da aumentare le opportunità per ottenere formazione continua o un impiego stabile; d) Centri di lavoro: fanno incontrare domanda e offerta di lavoro e offrono servizi di orientamento; e) Comuni: gestiscono i centri di lavoro; f) Youth units: forniscono aiuto ai giovani su base intersettoriale; g) Imprese: possibili datori di lavoro; h) Unemployment insurance funds: pagano le indennità di disoccupazione e forniscono agli iscritti consigli e indicazioni in tema di lavoro; i) Partner sociali: forniscono consulenza in merito a misure occupazionali ai centri per l'impiego e gli istituti di formazione professionale.
Francia	A livello nazionale l'autorità di coordinamento nazionale per l'attuazione di «garanzia giovani» è la Delegazione generale per l'occupazione e la formazione professionale (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle -DGEFP) del Ministero del lavoro, dell'occupazione, della formazione professionale e il dialogo sociale. La DGEFP gestisce: il bilancio e gli strumenti di politica attiva del lavoro, tra cui l'occupazione giovanile, l'organizzazione e il controllo della formazione professionale. Ha il compito di riferire periodicamente al Comitato interministeriale per la gioventù sullo stato di attuazione d. A livello regionale l'attuazione di «garanzia giovani» è affidata ai Servizi pubblici per l'impiego e

	all'Associazione delle Regioni francesi (ARF) che svolgono importanti attività complementari in tema di formazione. A livello locale è prevista la costituzione di un partenariato tra i diversi attori territoriali per sostenere e garantire l'accesso dei giovani al mondo del lavoro.
Paesi Bassi	La governance del sistema di «garanzia giovani» è nelle mani del Ministero del lavoro - a cui compete il compito di definire la cornice per l'implementazione delle politiche del lavoro a livello decentrato (regionale/locale), di stanziare le risorse da destinare al sistema delle municipalità ed al Servizio Pubblico per l'impiego; di monitorare l'andamento della disoccupazione – che opera in coordinamento con il Ministero dell'istruzione – a cui spetta la definizione delle strategie e politiche finalizzate a ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico; di garantire il raccordo dei programmi scolastici rispetto ai fabbisogni professionali richiesti dal mercato del lavoro. Anche le <i>Parti Sociali sono coinvolte nel sistema di governance: ad esse spetta la creazione di opportunità di inserimento nel mercato del lavoro per i giovani anche tramite il ricorso all'apprendistato; la definizione di azioni volte a sostenere le fasce deboli del mercato del lavoro (ad es. i giovani).</i> <i>Seguendo gli orientamenti comunitari, ed in particolare il principio del c.d. local approach, l'implementazione effettiva delle misure previste dal piano nazionale «garanzia giovani» è affidata al sistema delle municipalità a cui spetta il compito di offrire supporto a coloro che cercano un lavoro (inclusi i giovani) tramite offerte formative o di opportunità di impiego; supportare i datori di lavoro nella fase di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.</i>
Finlandia	Il modello finlandese si basa su una partnership pubblico-privato-terzo settore-sindacati-giovani molto forte. Gli attori del sistema sono: il Ministero dell'istruzione, il Ministero del lavoro, i centri per l'impiego, gli enti locali, gli istituti

	scolastici, il terzo settore, le parti sociali, i datori di lavoro, le organizzazioni giovanili e studentesche. I soggetti che ne hanno la governance gestionale sono: il Ministero dell'istruzione, il Ministero del lavoro ed i centri per l'impiego.
--	---

Il secondo pilastro si compone di tre punti, che si riferiscono alle prime azioni concrete da porre in essere una volta costituita quella che potremo definire come l'infrastruttura del sistema di garanzia giovani e a cui i piani nazionali devono necessariamente fare riferimento.

Elaborare efficaci strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani, incluse campagne d'informazione e sensibilizzazione, per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali, con particolare attenzione ai giovani vulnerabili che devono affrontare molteplici ostacoli (quali l'esclusione sociale, la povertà o la discriminazione) e ai NEET e tenendo conto dei vari ambienti di provenienza (povertà, disabilità, basso livello d'istruzione, minoranze etniche, migranti).

Punto (8)

Al fine di sostenere i giovani in modo più efficace e di affrontare la potenziale mancanza di informazioni sulle offerte esistenti, prendere in considerazione l'idea di creare «punti focali» comuni, ovvero un'organizzazione che garantisca il coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani, affinché le informazioni possano essere condivise tra i giovani che lasciano la scuola, in particolare quelli che rischiano di non trovare lavoro o di non proseguire gli studi o la formazione.

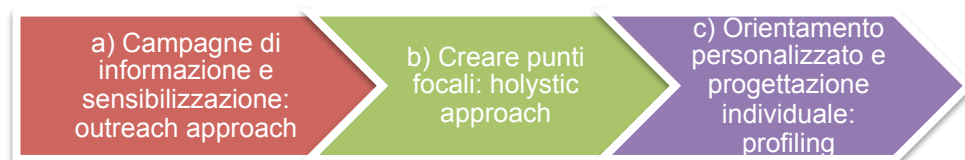
Punto (9)

Operare affinché i servizi occupazionali, unitamente ad altri partner che sostengono i giovani, siano in grado di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell'azione, compresi sistemi di sostegno individuale su misura, basati fin dall'inizio sul principio dell'obbligo reciproco e su un continuo follow-up finalizzato a prevenire l'abbandono scolastico e assicurare la progressione verso lo studio e la formazione o il lavoro.

Punto (10)

La Raccomandazione in particolare richiede agli Stati di impegnarsi a: a) mettere a punto azioni di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli ad iscriversi ai servizi occupazionali soprattutto con riguardo ai più svantaggiati; b) sostenere i giovani in modo più efficace prendendo in considerazione l'idea di costituire punti focali comuni coordinati dall'autorità pubblica responsabile del sistema di «garanzia giovani»; c) operare perché i servizi occupazionali unitamente ad altri *partner* siano in grado di sostenere i giovani con un orientamento personalizzato e una progettazione individuale d'azione.

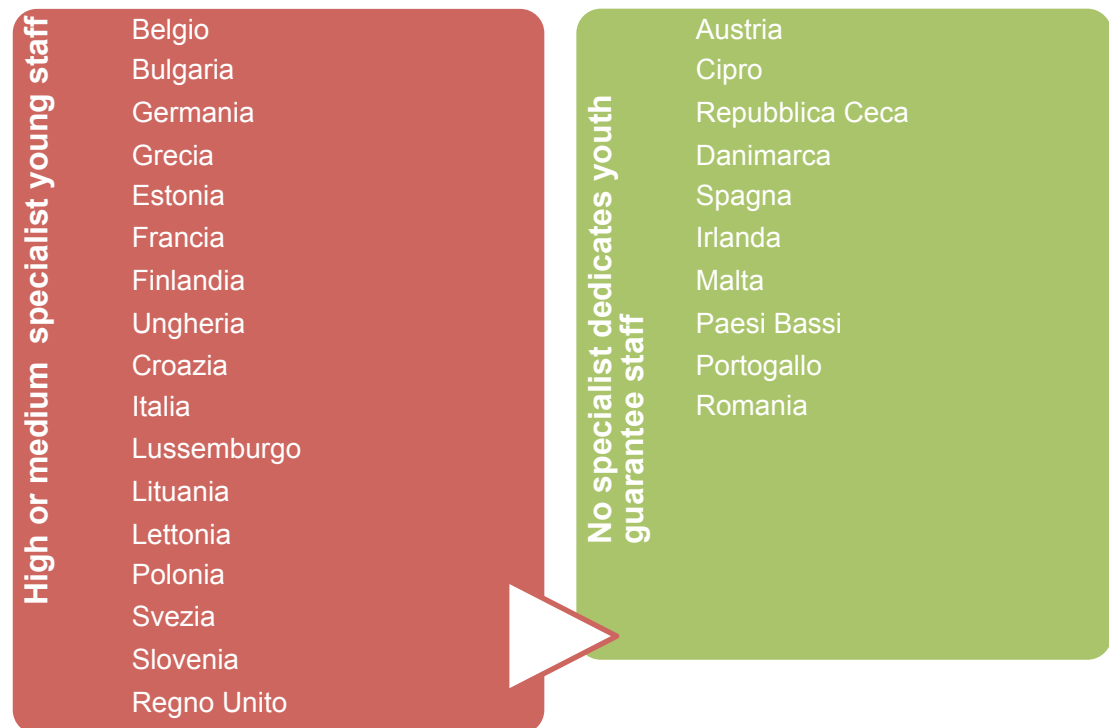
Per funzionare un sistema di «garanzia giovani» deve essere necessariamente capace di intercettare i giovani prima che questi si disconnettano dai circuiti della vita attiva, prevedere un piano di intervento personalizzato e sostenere i giovani con un approccio globale in grado di dare risposte concrete alla diversità dei loro bisogni attraverso un interlocutore unico.



Il secondo pilastro è quello che a ben vedere maggiormente connota la strategia europea: agli Stati membri viene chiesto di mettere a punto una serie di azioni volte ad evitare «la dispersione del capitale sociale e umano dei giovani» agendo sulle sue cause, con l'obiettivo di rimuoverle». Non si tratta di una novità: la necessità di orientare le politiche attive ad una funzione preventiva piuttosto che curativa si rinviene già nella

più volte citata Strategia Europea dell'Occupazione del 1997, nell'ambito della quale si affermò con nettezza per la prima volta a livello comunitario la necessità di cambiare il paradigma con cui si era guardato fino a quel momento alle politiche del lavoro, adottando una prospettiva focalizzata sul principio del raccordo e della condizionalità tra politiche attive e passive. Ciò ha determinato un nuovo modo di concepire l'approccio ai problemi della disoccupazione, nella convinzione che le sole politiche passive non permettano di risolvere la disoccupazione in modo definitivo. Il nuovo orientamento delle politiche attive che viene accolto e contestualizzato dalla Raccomandazione anche nell'ambito delle politiche giovanili, si basa, invece, sull'importanza di aiutare le persone prima che siano disoccupate o al momento in cui lo diventano, piuttosto che occuparsi delle loro esigenze solo quando sono prive di lavoro per un certo periodo di tempo. Con la Raccomandazione, agli Stati membri viene chiesto di fare un passo in più, ossia di progettare politiche attive di tipo preventivo orientate specificamente ai giovani, strutturando i servizi occupazionali in modo da rispondere in modo personalizzato e dedicato ai bisogni dei giovani che a loro si rivolgono. Ma non basta che all'interno delle strutture dei servizi occupazionali vi siano degli "sportelli dedicati" gestiti da personale dedicato in modo specifico ai bisogni dei giovani, occorre costituire delle strutture che siano capaci di riunire diverse competenze e attori per dare risposte globali ai giovani, dei punti focali appunto a cui partecipino le parti sociali, i servizi sanitari, le imprese, le organizzazioni giovanili, le scuole. In questo senso se già in molti paesi all'interno dei servizi occupazionali sono presenti strutture o *staff* dedicati esclusivamente a raccogliere e seguire il target giovanile, in molti altri le politiche attive e i servizi occupazionali continuano ad essere gestiti in modo generalizzato e conseguentemente poco efficace. La Raccomandazione e le azioni che hanno accompagnato la sua

implementazione all'interno degli Stati membri hanno costituito l'occasione per riflettere sulla struttura stessa dei propri servizi occupazionali, prevedendo la riorganizzazione e in alcuni casi la costituzione di staff dedicati e di gruppi di lavoro partecipati da diversi attori. In alcuni paesi infatti si è previsto che dell'attuazione delle funzioni e delle attività connesse a «garanzia giovani» si debba occupare fin dal principio in modo esclusivo un determinato gruppo dedicato di operatori, in altri si è previsto che i giovani venissero accolti nel programma attraverso i meccanismi generali prevedendo una personalizzazione dei percorsi in funzione del target solo in seconda battuta con conseguente affidamento di questi a personale dedicato in modo esclusivo a queste attività, in altri ancora non è stato previsto alcun meccanismo di specializzazione esclusiva dello staff dei servizi per il lavoro in funzione delle attività da svolgere in connessione con «garanzia giovani». Nello schema che segue abbiamo individuato principalmente due gruppi: nel primo gruppo abbiamo ricompreso gli Stati che prevedono di adibire a «garanzia giovani» personale da dedicare esclusivamente a queste attività e nel secondo invece gli Stati che hanno optato per non introdurre alcun tipo di specializzazione nell'espletamento delle attività connesse a «garanzia giovani». Questo significa che mentre nel primo gruppo si è optato per investire anche sulla formazione specifica di una parte del personale in funzione del decollo di questo programma, nel secondo la struttura delle politiche attive non ha subito variazioni dal punto di vista del personale da dedicare a quelle connesse specificamente dal piano europeo.



In alcuni paesi, soprattutto nord-europei, sono state avviate specifiche iniziative che hanno condotto alla costituzione di *focal point* che hanno costituito la via che ha dimostrato di meglio funzionare alla prova dei fatti per impedire la disconnessione dei giovani o agire sulla loro riattivazione. L'idea è quella di creare una sorta di *sportello unico integrato* in cui far coinvolgere una serie di servizi che spaziano dall'orientamento professionale, ai servizi a favore dei giovani e delle famiglie, fino ai servizi di consulenza sui debiti e servizi per disabili, tossicodipendenti o ex detenuti. Un esempio di questo tipo si rinviene in Svezia, dove è stata costituita una rete nazionale di sportelli unici per giovani che desiderano (re)inserirsi nel percorso di istruzione e formazione e nell'occupazione, senza essere obbligati a contattare numerose agenzie pubbliche diverse. In Austria, Danimarca e Germania, esistono degli sportelli costituiti sul

modello svedese, all'interno delle strutture dei servizi pubblici per l'impiego. I servizi locali per l'impiego, in Irlanda costituiscono invece un esempio di esternalizzazione a fornitori privati: i "centri di assistenza per i giovani" offrono servizi intensivi di mediazione e orientamento ai giovani che abbandonano la scuola.

Costituire *punti focali* costituisce solo il primo passo «occorre poi che i giovani siano a conoscenza della loro esistenza e del supporto che questi possono offrire loro». Con questo obiettivo il punto (8) della Raccomandazione richiede agli Stati Membri di elaborare efficaci strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli ad iscriversi ai servizi occupazionali.

In questo senso i partenariati tra i servizi pubblici per l'impiego e le scuole di cui abbiamo detto, possono sicuramente contribuire ad aprire la strada, ma sono necessarie attività aggiuntive di sensibilizzazione informativa che possono andare dalla distribuzione di materiale informativo nei luoghi frequentati dai ragazzi per arrivare all'utilizzo di internet e social *network* (ad esempio pagine *web* attraenti, campagne su *YouTube*, siti *web* dedicati ai giovani che offrono informazioni su misura e orientamento professionale, utilizzo di *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*..), che le esperienze di Germania, paesi Bassi e Svezia hanno dimostrato essere particolarmente utili per intercettare i giovani.

Un'altra misura per garantire che le transizioni dei giovani verso il lavoro siano fluide consiste nel migliorare i sistemi di raccolta dei dati e gli archivi scolastici, nonché il trasferimento dei dati di giovani a rischio e/o che hanno lasciato la scuola di recente ai servizi pubblici per l'impiego o ad altri servizi competenti. In Finlandia, per esempio è previsto che le istituzioni scolastiche trasmettano informazioni relativamente ai giovani iscritti ai centri per l'impiego al fine di consentire il *catch up* immediato dei ragazzi che abbandonano prematuramente la scuola e di quelli

che stiano per concludere un corso di studi. Nei paesi Bassi invece esistono specifici gli istituti regionali di registrazione e coordinamento (RRC) dedicati al monitoraggio e alla registrazione dei giovani privi di qualifiche di base che garantiscono che i soggetti inattivi siano contattati e sostenuti. Di solito i giovani difficili da raggiungere richiedono speciali attività di assistenza sul territorio per assicurarsi che accedano ai servizi pertinenti. Questo vale in particolare per quelli che hanno già abbandonato la scuola e per quelli che devono affrontare molteplici ostacoli, spesso provenienti da ambienti di emarginazione, per cui sono a rischio di discriminazione nell'accesso alla formazione e nell'ingresso nel mercato del lavoro. Queste misure comprendono la cooperazione con centri giovanili e altre organizzazioni e ONG pertinenti che lavorano con i giovani o i gruppi svantaggiati (ad esempio migranti, tossicodipendenti, orfani, disabili). Le campagne con attori provenienti da comunità etniche e religiose e organizzazioni assistenziali possono essere particolarmente utili, così come la presenza di personale con profili diversi in termini culturali e di età negli stessi servizi pubblici per l'impiego. In Austria, ad esempio, le visite a moschee e a club culturali, gli accordi di cooperazione con quotidiani turchi e serbi sono serviti ad entrare in contatto con i soggetti più difficili da raggiungere.

Le campagne di sensibilizzazione devono quindi essere disegnate esse stesse sul profilo e le caratteristiche dei giovani che intendono intercettare, il lavoro quindi di identificazione del target e della sua qualificazione risulta particolarmente importante per individuare gli strumenti più adeguati per assicurare l'efficacia delle azioni. Occorre poi che una volta intercettati i ragazzi *target* siano seguiti e avviati in percorsi che tengano conto delle loro caratteristiche. Perché i percorsi siano personalizzati, il punto (10) della Raccomandazione richiede agli Stati Membri di operare affinché i servizi occupazionali unitamente ad altri *partner* siano in grado di fornire un

orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell'azione.

Questo significa che una volta che i giovani si siano iscritti o registrati, a seconda delle procedure, al servizio pubblico per l'impiego o a un altro servizio competente per l'intervento tempestivo e la pronta attivazione è fondamentale che il primo passo sia la stesura di un piano d'azione individuale che comprenda l'assistenza per la ricerca del lavoro, il rimando a programmi di istruzione o formazione, ovvero l'individuazione della misura occupazionale più adeguata.

L'intervento deve essere personalizzato: ciò significa che per i soggetti con meno difficoltà occupazionali potrà essere sufficiente l'utilizzo di strumenti *online* o di *self-help*, mentre per quelli con problemi più complessi sarà necessario un approccio specialistico ed un supporto intensivo per individuare ed affrontare la gamma completa di ostacoli e difficoltà incontrati e identificare capacità e competenze, in questi casi occorrerà definire una consulenza specialistica che comprenda un'approfondita valutazione della situazione personale tenendo conto dell'intera esperienza di vita del soggetto e di un dettagliato *follow-up*. Perché l'intervento sia personalizzato, occorre che gli Stati prevedano azioni di *profiling* del giovane che venga preso in carico dai servizi occupazionali. In Europa esistono diverse tecniche di *profiling*, è tuttavia possibile notare una certa tendenza a privilegiare modelli olistici che coniugano il ricorso allo strumento statistico con la valutazione del personal adviser e tendono ad integrare i risultati così ottenuti con screening/interviste più approfonditi con l'operatore dei servizi per il lavoro (modello nord-europeo). Vi sono poi modelli c.d. dematerializzati (*e-profiling*) basati su strumenti di *self-assessment* che, attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche *on-line* o telefoniche, consentono l'abbattimento dei costi del c.d. *production time* dell'operatore (modello olandese). Vi sono, infine, tecniche di *screening* affidate esclusivamente

all'operatore che attraverso la sua discrezionalità e le informazioni che l'utente fornisce, stabilisce quale è il suo effettivo livello di rischio, le problematiche legate all'avvio del suo processo di transizione e quali sono le criticità legate al percorso che dovrà avviare (modello anglosassone).

Regno Unito	A partire dal 2011 il Regno Unito ha adottato un modello di intervento che opera affidando alla rete dei servizi pubblici per l'impiego una funzione primaria di screening dell'utenza e di prima assistenza ai lavoratori disoccupati. Questa funzione prevede anche la verifica dei requisiti per il sussidio di disoccupazione e la sua erogazione secondo un principio universalistico. Il sistema attribuisce invece agli operatori privati specializzati la funzione di implementazione delle politiche attive pubbliche (cioè finanziate con risorse pubbliche tramite bandi di gara promossi dal DWP per l'affidamento di programmi secondo standard minimi di servizio). Con riferimento specifico alla disoccupazione giovanile, al fine di ridurre quanto più possibile i tempi di permanenza dei giovani fuori dal mercato del lavoro, nel 2012 il DWP ha avviato lo Youth Contract, un sistema di garanzia articolato in misure e incentivi alle imprese e creazione di varie opportunità di impiego, tirocinio o esperienza di lavoro per circa 500.000 giovani tra i 18 e i 24 anni entro la fine del 2015. L'attuale modello di erogazione dei servizi per l'impiego di Jobcentre Plus non prevede metodi sistematici di profiling e/o metodi di segmentazione dell'utenza, ma risulta molto focalizzato su sistemi di screening, sulla rilevazione delle skills e sul ruolo del personal adviser, dotato di una professionalità elevata. Il principale strumento diagnostico adottato a questo scopo è lo Skills Health Check, un sistema informatico di valutazione delle competenze sperimentato a partire dal 2008. Il processo operativo prevede che la persona si registri e firmi per prima cosa una lettera di impegno che definisce tutte le azioni da intraprendere e i servizi da attivare come condizione per il rilascio del sussidio di disoccupazione. Durante i primi tre mesi le persone seguono
-------------	--

	una ricerca di lavoro autogestita (Self-Managed Job Search). Nel corso di questo periodo, il sistema prevede vari tipi di interventi e i richiedenti devono dimostrare di soddisfare le aspettative che sono state fissate nell'impegno (ad esempio, ogni 15 giorni devono fornire informazioni circa i lavori che hanno cercato). Dopo i primi tre mesi il richiedente riceve il sostegno di un consulente per la ricerca del lavoro, e questa è la fase di Directed Job Search, durante la quale si ha diritto di ricevere suggerimenti per quanto riguarda il tipo di ruolo o di settore maggiormente rispondenti alle proprie capacità. Dopo sei mesi di disoccupazione la persona sarà accompagnata nel processo di domanda di lavoro da un consulente (Supported Job Search) e, nel caso non sia riuscito a trovare lavoro nel corso di un anno, verrà inserita in specifici programmi rivolti a soggetti particolarmente svantaggiati. I servizi occupazionali basano il profiling dell'utenza sulla base di uno strumento di skills screening che prevede i seguenti passaggi: un'intervista con l'operatore (Work focused interview) quale primo passo ("light-touch" screening) volto a identificare gli utenti che necessitano di un supporto più intensivo, per i quali fa seguito una successiva intervista in profondità. Nel corso del primo colloquio il consulente è in grado di esercitare il proprio parere, la propria discrezionalità nell'intervistare il richiedente, nell'osservarlo, nel discutere gli aspetti della sua richiesta emersi nell'intervista, al fine di verificare che abbia le competenze di base (alfabetizzazione di base o la conoscenza della lingua). Per farlo, in questa fase l'operatore ha la discrezionalità di scegliere se applicare un approccio iniziale (Initial Screening) o in profondità (In-depth Skills Screening), al fine di identificare al meglio quale è la barriera principale affinché la persona possa accedere/rientrare nel mondo del lavoro. Le dimensioni indagate dallo strumento sono, rispettivamente: interessi, stili di personalità, motivazioni, competenze logico-numeriche, competenze logico-verbali, capacità di analisi delle informazioni, capacità di risoluzione di problemi meccanici, capacità di azione in relazione allo spazio, capacità di astrazione, preferenze lavorative, orientamento
--	--

	al lavoro. Gli adviser hanno a disposizione un software, per la valutazione combinata di skills generiche, tecniche e soft possedute (Skills Diagnostic Tool), con cui definire il fabbisogno di competenze del soggetto e gli interventi necessari. L'adozione dello strumento universale dello Skills Health Check ha evidenziato complessivamente l'importanza di un'accurata formazione degli operatori per il suo corretto utilizzo.
Germania	Gli strumenti di profiling adottati dalla BA - introdotti nel 2005 nell'ambito delle riforme Hartz ma già previsti dalla legge Job AQTIVE del 2001– sono incorporati nell'ambito di un procedimento standardizzato in 4 fasi (c.d. 4-Phases Model, 4-PM) volto alla definizione di un piano d'azione individualizzato. La prima Fase prevede un'intervista in profondità (60 minuti) focalizzata sui punti di forza e sulle potenzialità dell'individuo, invece che sulle criticità, proprio per favorire un primo approccio positivo verso il percorso di reinserimento da intraprendere. Successivamente, si effettua l'analisi del potenziale attraverso la compilazione di un modulo informatico. Se il cliente invia il modulo, il sistema verrà precompilato e durante l'intervista l'operatore e il cliente devono soltanto verificare insieme i contenuti. Il modulo prende in considerazione variabili quali-quantitative tra le quali i livelli di istruzione, le esperienze lavorative pregresse, le competenze (hard e soft) e le capacità professionali, al fine di valorizzare le competenze acquisite attraverso ogni apprendimento, anche quello che si svolge al di fuori dei luoghi tradizionalmente deputati a questo. Il profiling effettuato sulla base dell'analisi del potenziale è teso ad identificare i fabbisogni della persona e fornire un'ipotesi (prognosi) circa la sua attuale "distanza dal mercato del lavoro" e il probabile lasso di tempo necessario per ricollocarsi, sulla base di 6 classi di profilazione: a) market profile: clienti pronti per un immediato reinserimento nel mercato del lavoro (considerati collocabili entro 1-6 mesi); b) activation profile: clienti con deficit motivazionali (potenzialmente ricollocabili entro 1-6 mesi); c) promotion profile (Förderprofil): clienti con alcuni semplici deficit relativi

	a qualifiche, competenze lavorative o che si trovano in una temporanea fase critica per circostanze della vita (ritenuti collocabili entro 1-12 mesi); d) development profile: clienti con deficit di competenze e/o capacità lavorative maggiori rispetto al gruppo precedente o caratterizzati da un'ulteriore criticità (per i quali si ritiene necessaria un'assistenza per un periodo superiore ai 12 mesi); e) stabilisation profile: clienti con deficit di competenze almeno in due dimensioni, o che si trovano in una situazione di disagio sociale (1-12 mesi di assistenza); f) support profile: clienti che presentano situazioni di grave svantaggio sociale e lacune in almeno due delle dimensioni quali-quantitative sopra citate (che si presume necessitino di un'assistenza superiore ai 12 mesi). In accordo con l'utente l'operatore stabilisce dunque un obiettivo realistico di reinserimento lavorativo e, successivamente, si scelgono le strategie (Handlungsstrategien) da adottare per raggiungere detto obiettivo. In questa fase l'operatore si avvale del supporto di un software che indica alcune possibili strategie di azione e vi associa un catalogo di possibili misure raccomandate per ciascuna strategia. L'ultima fase prevede la definizione di un piano di azione individualizzato che indichi la strategia da adottare per il raggiungimento dell'obiettivo concordato e la formalizzazione dello stesso tramite la stipula di un accordo (Eingliederungsvereinbarung). Il 4-Phases Model (4-PM) prevede che ogni passaggio di follow up consenta la revisione e valutazione dell'intero percorso, tanto da rendere possibile, qualora ritenuto necessario, la revisione dei risultati del profiling (ogni 6 mesi), la definizione degli obiettivi e del piano di azione. L'intero procedimento è gestito dall'operatore con il supporto di uno psicologo. Il sistema non è stato modificato rispetto ai requisiti del programma della Garanzia Giovani. Vi sono piccole differenze nelle definizioni dei profili ma in generale l'approccio è sostanzialmente lo stesso.
Paesi Bassi	L'Olanda vanta una lunga esperienza di profiling. Nel 1999 venne infatti introdotto il 'metro-opportunità' (chance-meter /Kansmeter): strumento statistico per determinare la

	distanza del disoccupato dal mercato del lavoro. Nel 2007, dopo una valutazione ad opera del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione, il chance-meter è stato sostituito da un sistema di classificazione in due gruppi delle persone in cerca di occupazione, e nel 2009 il sistema di profiling è stato superato in toto dal WERKformule, un modello qualitativo (soft profiling) basato sui tempi di permanenza nello stato di disoccupazione, sulla valutazione dei bisogni degli utenti, e non più sulla loro segmentazione. A questo scopo, gli utenti vengono presi in carico dai servizi per l'impiego locali (WERKpleinen) e ricevono un supporto che si intensifica con il passare dei mesi di disoccupazione (servizi di base offerti nei primi tre mesi, supporto rinforzato allo scadere dei 3 mesi e dei 6 mesi di disoccupazione). Se lo stato di disoccupazione permane dopo 12 mesi, l'utente viene inviato ai servizi privati. In seguito alla recente riduzione del budget, durante i primi tre mesi di disoccupazione vengono erogati solo servizi on-line, seguiti da un'attivazione obbligatoria dopo 12 mesi. In occasione del primo colloquio, l'utente sottoscrive un 'Patto di reintegrazione'. Al 3°, al 6° e al 9° mese sono previsti altri colloqui che permettono di rivalutare la condizione dell'utente e l'adeguatezza delle attività previste nel patto. I servizi pubblici per l'impiego (UWV WERKbedrijf) hanno a disposizione complessivamente tre strumenti fondamentali a sostegno della profilazione (e-profiling), da applicare nel corso delle prime 2-6 settimane: a) il Work Predictor (Werkverkenner) che funge da strumento per la previsione delle opportunità lavorative disponibili sui mercati del lavoro regionali; b) i test di competenza che, sulla base della valutazione di competenze e interessi lavorativi, offrono indicazioni circa possibili offerte di lavoro esistenti e possibili percorsi professionali; c) il Work Explorer (Persoonsverkenner) che costituisce uno strumento di previsione della probabilità di collocamento/ricollocamento del cliente sul mercato del lavoro basato su caratteristiche personali. Nella registrazione on-line al Work Predictor l'utente deve inserire alcune informazioni anagrafiche e professionali, quali, ad esempio: la propria professione, l'età, la Regione in cui si vive, il codice postale e qual è
--	--

	l'area in cui si ricerca lavoro, quale è la distanza chilometrica a partire dall'indirizzo di residenza che si è disposti a coprire per andare a lavorare, il periodo di permanenza nello stato di disoccupazione, ecc. Sulla base di questi dati il sistema calcola le opportunità e le possibilità di lavoro nei territori selezionati. Il WAJONG Atlas, invece, è un test più approfondito che prevede una fase on-line e poi dei servizi personalizzati. I dati anagrafici e professionali che il sistema automatizzato raccoglie, vengono incrociate con le opportunità offerte dal mercato del lavoro. Quindi la combinazione di questi due aspetti mostra i posti di lavoro disponibili per quella persona in tempo reale. Entrambe le informazioni confluiscono in un rapporto complessivo ad utilizzo di un coach/consulente per lo svolgimento di una successiva intervista in presenza. Il Work Explorer, invece, è nato dall'esigenza di indagare a fondo quali sono le caratteristiche che incidono sulle possibilità di reimpiego di una persona nel suo primo anno di disoccupazione.
--	---

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche occupazionali degli Stati Membri, Banca Dati Documenta, 2014

Il terzo pilastro individua due aree di intervento: i punti da (11) a (15) prevedono in misure volte al *miglioramento delle competenze*, mentre quelli da (16) a (20) *misure connesse al mercato del lavoro*. Si tratta di una scelta ispirata alla configurazione dei sistemi di *youth guarantee* nord-europei che prevedono due ambiti di intervento a cui vengono ricollegate specifiche misure: da una parte vi è l'*education guarantee* il cui scopo è quello di assicurare il reinserimento nei circuiti formativi dei c.d. *drop out* e dall'altra vi è la c.d. *job guarantee* che si propone di supportare i giovani che abbiano terminato un percorso formativo nel loro ingresso 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 e formativo o di seguire nuovi programmi d'insegnamento che si svolgano in ambienti di apprendimento adeguati alle loro specifiche esigenze e consentano loro di ottenere le qualifiche di cui ancora non dispongono.

Punto (11)

Garantire che le misure adottate nel contesto di un sistema di garanzia per i giovani e volte a migliorare le capacità e le competenze contribuiscano ad affrontare gli squilibri esistenti e a soddisfare le esigenze in termini di domanda di lavoro.

Punto (12)

Garantire che, nel migliorare le capacità e le competenze, si dedichi attenzione alle TIC/competenze digitali. Promuovere lo status di conoscenza e competenze professionali garantendo che i programmi e le certificazioni relativi alle TIC siano conformi alle norme e comparabili a livello internazionale.

Punto (13)

Incoraggiare gli istituti scolastici, i centri di formazione professionale e i servizi per l'impiego a promuovere e a fornire ai giovani orientamenti sull'imprenditoria e sul lavoro autonomo, anche attraverso corsi per l'attività di imprenditore.

Punto (14)

Attuare la raccomandazione del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

Punto (15)

I punti da 11 a 15, impegnano gli Stati membri a mettere a punto diverse azioni volte al conseguimento di specifici obiettivi connessi alla Strategia Europa 2020, questi sono: a) ridurre gli abbandoni scolastici; b) garantire un riequilibrio del c.d. *skills mismatch*; c) assicurare la certificabilità e la trasparenza delle competenze ovunque acquisite in modo da favorire la mobilità delle persone.

Le ricerche evidenziano che il 54,2% dei giovani che abbandonano prematuramente il sistema di istruzione e formazione nell'UE non è occupato. La riduzione dell'abbandono

scolastico è quindi una misura importante per contrastare la disoccupazione e l'inoccupazione giovanile. Gli Stati membri, nell'ambito della Strategia Europa 2020, hanno concordato di ridurre il tasso medio europeo di abbandono scolastico portandolo al massimo del 10%. La *Raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico* del 28 giugno 2011, a cui quella sulla «garanzia giovani» implicitamente si richiama, evidenzia la necessità di mettere in atto politiche intersettoriali di ampia portata contro l'abbandono scolastico indirizzate sia all'istruzione generale che alla formazione professionale, capaci di migliorare la qualità delle attività di orientamento. Le esperienze avviate nei paesi europei con i migliori livelli di occupazione, evidenziano come assumano grande rilievo i programmi di istruzione volti a riconoscere ai ragazzi una *seconda opportunità*.

Danimarca	Aumentare il livello di istruzione dei giovani che non hanno completato gli studi di base è considerato una priorità per il governo danese: si ritiene che l'istruzione costituisca il principale strumento per prevenire la disoccupazione nel corso della vita lavorativa delle persone. Le preoccupazioni maggiori riguardano la dispersione scolastica, con particolare riferimento ai giovani che hanno abbandonato la scuola prima di ottenere una qualifica di livello secondario superiore. Gli interventi messi a punto sono sia di tipo "preventivo" – tese a impedire che il fenomeno di drop out si determini – sia di tipo "curativo" – volte a correre ai ripari allorché il fenomeno abbia avuto origine, allo scopo di porre in essere un vero e proprio ritorno nel sistema educativo dei ragazzi che avevano abbandonato. Il "pacchetto giovani", introdotto nel 2009 prevede un sistema di azioni rivolto ai ragazzi dai 15 ai 17 anni di età. All'interno di questo, sono previste una serie di azioni che mirano a individuare persone di questa età che hanno lasciato la scuola dopo il nono anno senza progetti concreti riguardanti un'ulteriore istruzione o di prospettive
-----------	---

	di lavoro. L'obiettivo è quello di rendere obbligatorio per tali ragazzi rientrare nel sistema dell'istruzione, partecipare a corsi di formazione, cercare attivamente un lavoro o partecipare a uno stage. Questi giovani, a cui viene offerto uno stage, sono supportati da un mentore che ha il compito di favorire il loro reingresso nel sistema dell'istruzione. Con riferimento invece ai ragazzi di 18-19 anni che abbiano abbandonato la scuola e siano beneficiari dell'assistenza sociale (indennità di disoccupazione) è previsto che ad essi venga offerta un'opportunità di formazione entro quattro settimane dalla segnalazione al centro per l'impiego, l'obiettivo è quello di mantenere i ragazzi attivi per portarli rapidamente a riprendere gli studi o a trovare un lavoro.
Paesi Bassi	In Olanda il tasso <i>NEET</i> è il più basso d'Europa. Anche il tasso di disoccupazione è uno dei più bassi. Le maggiori preoccupazioni nel paese riguardano i fenomeni della disoccupazione, della dispersione scolastica, quello dei giovani privi di qualifiche richieste dal mercato del lavoro e dei giovani con disabilità. Nei paesi Bassi coerentemente con queste preoccupazioni si sono state realizzate diverse policies mirate alla lotta all'abbandono scolastico. Con l'obiettivo di ridurre l'assenteismo e il fenomeno del drop out il governo ha intensificato le attività di dell'ispettorato dell'istruzione volte a verificare che le scuole rispettino gli obblighi previsti dalla normativa relativamente alla presenza dei giovani a scuola: dopo un certo numero di assenze ovvero dopo un'assenza particolarmente prolungata gli insegnanti sono tenuti a registrare le assenze e a darne comunicazione ai servizi competenti. E' anche previsto un sistema di tracciamento digitale delle assenze. Un progetto che va invece nella direzione di incoraggiare i giovani a continuare ad imparare quando hanno scarse prospettive di lavoro è stato introdotto nel 2009. Il progetto prevede misure di orientamento specialista e di coaching capace di incoraggiare questi a trovare un percorso di studi in linea con i loro profili e con le prospettive occupazionali.

	Con l'obiettivo di prevenire il radicarsi di una situazione di non attività, il governo ha sottoscritto con le parti sociali diversi accordi volti ad assicurare almeno un'esperienza di stage a tutti i giovani entro tre mesi dall'abbandono scolastico. Accanto a questo progetto esistono poi diverse misure per agevolare l'accesso al lavoro degli studenti attraverso forme di stage in aziende definite "di apprendimento" che vengono pubblicizzate in un apposito sito web www.stagemarkt.nl , creato apposta per gli studenti che sono alla ricerca di opportunità per imparare un lavoro.
--	--

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche occupazionali degli Stati Membri, Banca Dati Documenta, 2014

Negli ultimi anni sono aumentati sia i tassi di disoccupazione sia i tassi dei posti di lavoro vacanti, e ciò perché le competenze e le qualifiche richieste dal mercato del lavoro spesso non trovano adeguato riscontro nel sistema scolastico e formativo. L'Indagine sulla forza lavoro europea condotta da Cedefop, *Employment and Social Developments in Europe*, evidenzia che in media quasi il 15% dei dipendenti europei è sovraqualificato, mentre il 21% è sottoqualificato. Questo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro è estremamente grave, poiché può implicare una crescente natura strutturale della disoccupazione. Il confronto tra dati pre-crisi e attuali evidenzia infatti chiaramente un aumento consistente della disoccupazione strutturale e di lunga durata, per questo occorre che gli investimenti e le azioni siano mirati prioritariamente verso quei settori in cui risiedono le competenze del futuro. Per esempio il numero di laureati nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è insufficiente per coprire tutti i posti vacanti nel settore, dove anche in tempi di recente difficoltà economica la domanda di professionisti è cresciuta a un ritmo del 3% annuo. Entro il 2015 si prevedono fino a 700. 000 posti vacanti nel settore delle TIC

nell'UE. E' in questo senso per tanto necessario creare un raccordo maggiore tra fabbisogni professionali e occupazionali e progettazione dei percorsi formativi. Un altro aspetto fondamentale.

La Francia nell'ambito del programma «priorità gioventù» ha previsto un sistema di azioni volto proprio alla creazione di nuovi servizi nell'ambito dell'industria digitale per i giovani, erogati nelle zone pubbliche digitali dove si organizzeranno seminari di produzione (FabLabs) che daranno luogo a laboratori di servizi digitali e a servizi di restauro di oggetti elettronici (sala Lab). L'obiettivo è quello di creare 2.000 posti di lavoro nell'ambito del *programma impieghi del futuro* nelle zone pubbliche digitali.

Il punto (14) impegna gli Stati ad incoraggiare gli istituti scolastici e i centri di formazione professionale e i servizi per l'impiego a promuovere e fornire ai giovani orientamenti sull'imprenditoria e il lavoro autonomo.

Francia	Il NACRE, è un programma del governo francese implementato a partire del 2009 che consiste in un aiuto alla definizione finanziaria del progetto e all'avviamento dell'attività di lavoro autonomo. Esso dà luogo alla firma di un contratto di consulenza tra il creatore o l'acquirente d'impresa e un organismo d'accompagnamento accreditato dallo Stato. Il percorso di assistenza e accompagnamento ai neo imprenditori, totalmente gratuito, si struttura in tre fasi principali: la prima fase riguarda l'assistenza per la definizione del progetto d'impresa; la seconda fase si focalizza sul budget e sugli aspetti finanziari mentre la terza fase consiste in un follow up per l'avvio e lo sviluppo dell'attività. Ogni una di queste fasi ha dei tempi diversi che dipendendo anche della natura del progetto (creazione o ripresa di una attività esistente). I neo imprenditori possono usufruire di tutte le fasi del percorso di accompagnamento o scegliere una determinata fase in funzione della propria situazione e necessità.
---------	---

Germania	<i>L'Exist Business Start-Up Grant</i>, è un programma promosso dal governo tedesco dal 2011, a supporto alla preparazione dei progetti delle start up innovative presso università e istituti di ricerca. Il programma ha l'obiettivo di aiutare ricercatori, laureati e studenti universitari a sviluppare le proprie idee di prodotti e servizi innovativi. Il contributo prevede la copertura delle spese di soggiorno, le attrezzature e il coaching, mentre l'istituto ospite mette a disposizione le proprie infrastrutture e fornisce la necessaria assistenza tecnica. Un'altra iniziativa diretta a favorire la nascita delle start up è l'Erp Start-Up Fund, attraverso il quale la banca pubblica KfW Mittelstandsbank, con il supporto del Ministero Federale Tedesco dell'Economia e della Tecnologia (BMWi), partecipa fino al 50% dell'investimento per le piccole aziende innovative nate da non più di dieci anni e in grado di sviluppare nuovi prodotti, processi e servizi (o migliorare sensibilmente quelli già esistenti).
Svezia	In Svezia molte agenzie e associazioni organizzano corsi su come avviare un'attività imprenditoriale. In tutto il paese vengono anche organizzate giornate Starting up a business per una prima informazione sull'argomento. Le associazioni imprenditoriali offrono formazione e consulenza ai neo imprenditori. La camera di commercio ha costruito un portale www.verksam.se pensato per coloro che sono in procinto di avviare un'attività imprenditoriale, per assisterli nei primi passi.

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche occupazionali degli Stati Membri, Banca Dati Documenta, 2014

(c) Nell'attuale situazione di crescente disoccupazione e scarsa crescita economica, la convalida di esperienze di apprendimento non formali e informali può aiutare i giovani disoccupati alla ricerca del primo posto di lavoro o con scarsa esperienza

professionale a creare un valore di mercato per le competenze e le conoscenze acquisite in contesti diversi. Inoltre, da un punto di vista individuale, la convalida dell'apprendimento non formale e informale aumenta le prospettive di occupabilità, di una retribuzione superiore e di cambi di carriera più rapidi, e offre una seconda possibilità a coloro che hanno abbandonato la scuola prematuramente, nonché un migliore accesso ai sistemi formali di

istruzione e formazione, promuovendo una maggiore motivazione e l'aumento dell'autostima. L'apprendimento non formale avviene in un ambiente di apprendimento formale ma generalmente non porta al conseguimento di una qualifica o di un diploma. Di solito prevede corsi, *workshop*, conferenze o seminari. L'apprendimento informale avviene in molti luoghi diversi, ad esempio a casa, sul lavoro, in un'associazione e nelle interazioni quotidiane con le persone; comprende lo studio delle lingue, norme e comportamenti culturali. Nonostante la crucialità di questi fattori per l'occupabilità delle persone però solo quattro Stati membri hanno istituito sistemi generali per la convalida dell'apprendimento non formale e informale. In Francia, per esempio, tutte le qualifiche, salvo per le professioni regolamentate quali medico, dentista, veterinario e architetto, possono essere ottenute attraverso la convalida di forme di apprendimento non formali e informali. Le persone presentano una descrizione dettagliata delle proprie esperienze di apprendimento e delle capacità/competenze acquisite. Una giuria di esperti nominata dal ministero pertinente può concedere una qualifica piena o parziale. Un sistema analogo esiste in Lussemburgo. Nei Paesi Bassi invece le persone possono presentare una descrizione delle proprie esperienze a un ente riconosciuto per la concessione di «certificati di esperienza», ai fini di una candidatura per un posto di lavoro o di un riconoscimento formale. In Finlandia le leggi sull'istruzione prevedono la convalida dell'esperienza in molti settori e livelli

dell'istruzione. Con l'obiettivo di mettere a sistema la certificazione delle competenze, il 26 novembre 2012 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, ai sensi della quale gli Stati membri devono istituire ordinamenti per la convalida dell'apprendimento non formale e informale. Si tratta di un processo che sebbene avviato in molti Stati Membri non ha ancora condotto a risultati concreti, per questo motivo «garanzia giovani» costituisce un'opportunità per rilanciare i processi in essere.

Relativamente al blocco di azioni rivolte al mercato del lavoro, la Raccomandazione ai punti da (16) a (19) indica le priorità di intervento che sono: riduzione dei costi non salariali della manodopera per migliorare le prospettive di assunzione dei giovani anche attraverso l'utilizzo di incentivi per le assunzioni dei giovani mirati e strutturati per incoraggiare i datori di lavoro a creare nuove opportunità per i giovani; promozione della mobilità del lavoro; c) rendere disponibili più servizi di sostegno all'avvio di *start up* anche attraverso incentivi economici volti a sostenere l'autoimprenditorialità.

Da circa un ventennio nei diversi Stati europei sono state sperimentate tecniche di incentivo alternative o anche solo concorrenti all'intervento della norma inderogabile di legge con funzione protettiva. Gli obiettivi del sostegno al sistema produttivo, della garanzia delle pari opportunità, della lotta alla disoccupazione hanno contribuito alla elaborazione di norme di tipo promozionale e incentivante, dirette a incidere sul sistema delle convenienze degli operatori economici in modo da indurli ad assumere comportamenti ritenuti virtuosi per l'interesse generale della economia e della collettività dei lavoratori. Gli incentivi possono essere di due tipi: a) economici volti alla modernizzazione riorganizzazione del mercato del lavoro; b) economici volti a sostenere l'occupazione di alcuni soggetti o di

particolari settori. Di qualunque tipo siano gli incentivi a favore dell'occupazione incontrano in ogni caso rilevanti limiti nelle disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento della Unione Europea sulle politiche di concorrenza e, segnatamente, in materia di aiuti di Stato. L'obiettivo di combattere la disoccupazione non è di per sé sufficiente per sostenere la legittimità dell'intervento pubblico. Occorre innanzitutto che l'intervento statale non abbia carattere generale, non riguardi cioè tutte le imprese operanti in uno Stato e indifferentemente tutti i lavoratori. Il Regolamento n. 800 del 2008 - al fine di favorire le politiche di incentivazione concertate dagli Stati membri nell'ambito della Strategia europea per la occupazione – procede alla quantificazione delle condizioni e dei livelli di aiuto ammissibili e come tali esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione individuando le condizioni di durata minima della occupazione sovvenzionata e le categorie speciali di lavoratori che possono beneficiare di un trattamento più favorevole (donne, giovani, disabili, soggetti a rischio di esclusione sociale...), o il motivo per cui si decide di investire su un particolare settore (assunzione di giovani nel settore della ricerca).

Perché dunque un incentivo sia legittimo, occorre che rispetti le caratteristiche previste dal Regolamento n. 800, ovvero che abbia ricevuto l'autorizzazione della Commissione. Se, la definizione di incentivi alle assunzioni e alle trasformazioni ha avuto soprattutto negli ultimi anni un ruolo di indubitabile rilievo sotto il profilo quantitativo, è oggetto di ampia discussione la loro efficacia sia rispetto all'obiettivo di aumentare *tour court* l'occupazione (incentivi alle assunzioni) sia rispetto all'obiettivo di favorire il passaggio a contratti di lavoro più stabili (incentivi alle trasformazioni).

Le criticità essenziali sono di duplice natura: a) la prima è riconducibile ai casi in cui l'incentivo è di fatto solo un premio: le imprese avrebbero fatto le medesime scelte in termini di politica

del personale, anche in assenza dell'incentivo; esso quindi diviene un costo (per l'erogatore) e una sorta di sopravvenienza attiva per il soggetto che lo riceve, senza aver determinato alcuna modifica delle dinamiche occupazionali; b) la seconda è riconducibile ai fenomeni di spiazzamento (*displacement o crowding out*): gli incentivi dirottano le scelte delle imprese a favore di determinati soggetti; a volte tale dirottamento risponde agli obiettivi espliciti del policy maker (è il caso ad esempio dei disabili), altre volte induce degli spostamenti nelle scelte delle imprese, a favore di determinate fasce di popolazione, che vanno al di là delle intenzioni del legislatore e che comunque non generano né occupazione aggiuntiva né crescita della quota di occupazione stabile. La verifica compiuta di tali effetti può non essere cosa facile, dovendo fare riferimento alle decisioni delle imprese, note in caso di presenza della politica e ignote nel caso della sua assenza; per questo motivo pochi sono i lavori che si occupano di queste questioni.

Tuttavia in questi anni alcuni Stati Membri hanno messo a punto incentivi all'occupazione giovanile che hanno dato buona prova di sé e che dovrebbero costituire la base per la costruzione eventualmente di nuovi incentivi connessi a «garanzia giovani».

Francia	La Francia incentiva una particolare tipologia contrattuale «contratti per gli impieghi del futuro» che può essere utilizzata per l'assunzione di giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni che presentino caratteristiche di "svantaggio" (giovani che non possiedono alcun tipo di diploma ovvero hanno una qualifica professionale identificata nel repertorio nazionale delle qualifiche professionali corrispondenti a un livello di formazione professionale della scuola secondaria e totalizzano minimo 6 mesi di ricerca di un posto di lavoro nel corso degli ultimi 12 mesi; giovani che risiedono in una zona urbana sensibile (ZUS), in una zona di rivitalizzazione rurale (ZRR) o in un dipartimento d'oltremare (DOM), e hanno un titolo di studio del primo ciclo universitario, e totalizzano
---------	--

	minimo 12 mesi di ricerca di un posto di lavoro nel corso degli ultimi 18 mesi. I contratti firmati nell'ambito del programma devono rispondere a criteri di utilità sociale o ambientale in settori con un potenziale di sbocco occupazionale (ad esempio l'ambiente o il turismo). In ogni regione sono definite linee guida e una strategia per l'attuazione del programma in determinati settori di attività considerati prioritari. I lavoratori con questo tipo di contratto non rientrano nel calcolo delle forze di lavoro, eccezion fatta per la normativa relativa alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro. Sono incentivati I contratti a tempo indeterminate o determinato di durata non inferiore a 12 mesi.
Germania	Il sistema di incentivi mira soprattutto al supporto di giovani svantaggiati, a causa della loro bassa scolarizzazione o a causa di una disabilità. Per quanto riguarda quest'ultimo gruppo, esiste dal 2008 uno strumento di formazione e stabilizzazione per disabili chiamata "Unterstützte Beschäftigung" (impiego assistito). Con questa modalità, un disabile ottiene una qualificazione all'interno di un'impresa nella quale il formatore aziendale viene affiancato da un trainer esterno incaricato dalla BA con competenze specifiche che vengono incontro alle esigenze della persona disabile. Come per il normale percorso di apprendistato, anche il lavoratore disabile segue inoltre delle lezioni teoriche in un ente formativo abilitato. Prima di iniziare il percorso formativo e lavorativo, reparti specializzati dei servizi per il lavoro ("REHATeams") offrono assistenza e consulenza ai giovani disabili. Attraverso la valutazione del servizio psicologico e sanitario interno sono in grado di definire le professioni che un disabile può esercitare facilitando così il suo collocamento. Quanto ai «giovani svantaggiati» nel 2008 è stato introdotto uno specific programma con l'obiettivo di creare nel corso di 3 anni 100.000 posti di apprendistato aggiuntivi per giovani senza diploma scolastico o poco qualificati per altri motivi che per questa ragione avevano cercato un posto di apprendistato senza successo ("Altbewerber"). Le aziende che mettono a disposizione un nuovo posto di apprendistato per questo gruppo di persone possono ricevere un bonus per la

	formazione che va dai 4 mila ai 6 mila euro secondo il livello salariale regionale per gli apprendisti. L'erogazione avviene in due momenti: la metà alla conclusione del periodo di prova, l'altra metà nel momento in cui il giovane viene registrato per l'esame finale di diploma.
Belgio	La <i>Convention de premier emploi</i> intende fornire ai giovani con meno di 26 anni la possibilità di integrarsi più rapidamente possibile ed in modo duraturo nel mercato del lavoro, tanto nel settore privato che in quello pubblico. Per tali motivi, i giovani avviati attraverso tale convenzione possono beneficiare di un regime particolare, che prevede da un lato la possibilità da parte del datore di lavoro di trattenere una parte della retribuzione del giovane (fino a un massimo del 10%, purché la retribuzione non scenda sotto il salario minimo interprofessionale garantito), dall'altro la possibilità per il giovane durante il primo anno di lavoro di assentarsi una volta la settimana, mantenendo la retribuzione spettante, per cercare un lavoro e, una volta trovata un'occupazione presso un altro datore di lavoro, di dimettersi con un preavviso breve di appena 7 giorni. La legislazione belga inoltre prevede una sorta di «quota giovani» che obbliga: a) tutti i datori di lavoro del settore privato che al 30 giugno dell'anno precedente avevano alle proprie dipendenze almeno 50 dipendenti che, ai sensi della legislazione vigente, ad assumere un numero di giovani pari al 3% del personale in forza al secondo trimestre dell'anno precedente; b) tutti i datori di lavoro del settore privato ad assumere, complessivamente un numero supplementare di giovani pari all'1% del personale. A favore delle aziende che assumono giovani di età inferiori ai 26 anni è riconosciuta una riduzione contributiva strutturale di base pari a 400 euro per trimestre a cui si aggiungono ulteriori incentivi nel caso in cui l'assunzione riguardi giovani svantaggiati.

Le esperienze indicate in tabella sono state tratte dal benchmarking condotto da Italia Lavoro sulle politiche occupazionali degli Stati Membri, Banca Dati

Documenta, 2014

Nelle tabelle che seguono andremo ad individuare come i diversi Stati europei abbiano implementato al proprio interno le indicazioni del secondo e del terzo pilastro della raccomandazione europea.

Austria	La Youth Guarantee austriaca si basa essenzialmente su due misure: la <i>Aktion Zukunft Jugend</i> (Futuro per i giovani) che offre ai giovani tra i 19 ed i 24 anni servizi di placement, counselling e formazione da parte delle AMS (Centri per l'impiego); e la <i>Ausbildungsgarantie</i> (Garanzia di formazione) che assicura a tutti i giovani fino ai 18 registrati presso le AMS una offerta di un posto di lavoro in apprendistato. I giovani fino a 25 anni ricevono un'offerta in linea con le raccomandazioni europee (un'offerta di lavoro, apprendistato o formazione) dalle AMS entro 3 mesi dalla registrazione. Oltre a ciò, è stata posta l'attenzione sui giovani che non sono iscritti agli AMS: per loro sono previste misure volte a garantirgli una offerta educativa o formativa o informarli sui vantaggi di essere iscritti presso un AMS. Sono inoltre previste strategie per migliorare la transizione scuola-lavoro e ridurre l'abbandono scolastico.
Danimarca	Per l'attuazione della Raccomandazione europea in Danimarca sono stati stanziati 26,7 milioni di euro e le misure riguardano: i giovani dai 18 ai 29 senza formazione adeguata, per i quali il Governo ha concentrato gli sforzi su temi come l'orientamento (UU-Centre), il rafforzamento dello sforzo educativo per i giovani disoccupati sotto i 30 anni (Brobygning til Uddannelse) e sul miglioramento della qualità della leadership pedagogica e delle pratiche pedagogiche in ambiente di apprendimento (FastholdelsesTaskforce); i giovani dai 18 ai 29 anni con

	una formazione adeguata, per i quali gli sforzi si concentrano sull'acquisizione da parte dei giovani laureati disoccupati di competenze in grado di aumentare la possibilità di ottenere un posto di lavoro (Trainee-indsats for dimittender); infine, per i giovani dai 18 ai 29 anni senza le caratteristiche per iniziare a completare un ordinario percorso di istruzione verranno attuate migliori pratiche per la transizione dei giovani alla formazione professionale (Bedre overgang til og fastholdelse i erhvervsud-dannelse).
Francia	In Francia l'attuazione della Raccomandazione è stata avviata nell'ottobre 2013 in tredici aree territoriali selezionate sulla base del tasso di disoccupazione (>25%) e ha coinvolto circa 10.000 giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni. L'implementazione della raccomandazione europea è avvenuta per tappe, iniziando da schemi pilota in alcuni per arrivare "a regime" nel 2016. Il Piano di attuazione prevede tre azioni: 1) Identificazione del giovane tramite il coinvolgimento di diversi attori: il Centro di Informazione e Orientamento (CIO); i centri per l'impiego (CPI); missions locali (operatori del servizio pubblico per l'impiego dedicati esclusivamente ai giovani e in particolare ai <i>NEET</i>); 2) Accompagnamento al lavoro attraverso la proposizione di percorsi diversificati e personalizzati. 3) Inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro o della formazione (nel primo caso rientrano diverse soluzioni contrattuali quali: les emplois d'avenir; d'accompagnement dans l'emploi; contrat initiative-emploi; les contrats de génération. Nel secondo caso rientrano invece: i sistemi "deuxième chance"; di alternanza (contratto apprendistato e professionalizzante). La sperimentazione che si concluderà nel 2016 è accompagnata da un sistema di monitoraggio e valutazione affidato ad un gruppo di lavoro guidato dalla DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) e dalla Direzione di Coordinamento della valutazione della ricerca e statistica (Direction de l'animation de la recherche de l'évaluation et des

	statistiques – DARES). Il monitoraggio prevede una valutazione quantitativa (numero di giovani raggiunti, servizi offerti risultati raggiunti) ma anche qualitativa. I giovani che entrano in contatto con i servizi per il lavoro e accedono al sistema sono chiamati a compilare un questionario in cui sono invitati ad inserire i loro contatti. E' previsto che un campione di questi venga ricontattato dal DAREES per una valutazione qualitativa della Garanzia Giovani. Infine il piano francese prevede un sistema di incentivi a favore delle aziende che mira a sostenere le assunzioni relative agli emplois de l'avenir.
Finlandia	La Finlandia è uno dei paesi pionieri nello sviluppo del sistema della garanzia giovani. Introdusse la prima youth guarantee nel 1996 e, nel 2005, la implementò e la nominò "Social Guarantee". L'attuale sistema di garanzia per i giovani, denominato "Youth Guarantee", rappresenta un'evoluzione del sistema precedente dal quale trae origine. L'attuazione della Raccomandazione ha preso formalmente avvio il 1 gennaio 2013 ed il piano di attuazione ed implementazione è stato presentato il 16 maggio 2014. La garanzia si applica a tutti i giovani al di sotto dei 25 anni e ai neolaureati di età compresa tra 25 e 29 anni, registrati come disoccupati, al fine di inserirli nel mercato del lavoro ed evitarne l'esclusione sociale mediante l'individuazione del percorso a ciascuno più adatto.

2. Le iniziative per i giovani che non studiano e non lavorano negli Stati Uniti

Nei primi anni '90 quando l'Unione Europea iniziava a riflettere sulla «questione giovanile» mettendo a punto politiche

specificamente dedicate ai giovani, il Congresso statunitense pubblicava un rapporto critico sui programmi pubblici a favore dell'occupazione giovanile degli ultimi dieci anni ([JTPA Evaluation](#)), evidenziando gli scarsi risultati raggiunti dai programmi pubblici avviati. Da allora in avanti negli Stati Uniti non sono più rinvenibili interventi federali strutturati diretti ad affrontare la questione giovanile attraverso politiche pubbliche ad hoc. Parallelamente l'attenzione del governo federale e del Congresso si è concentrata sui giovani più vulnerabili con azioni per lo più di tipo «sociale», mentre il tema «giovani e lavoro» e più nello specifico la questione delle «transizioni occupazionali dei giovani», è stata demandata ad altri livelli d'azione che al più l'attore pubblico si è limitato a legittimare. Questo da una parte spiega l'assenza di politiche pubbliche statunitensi propriamente paragonabili a programmi di «garanzia giovani» e la presenza di iniziative e programmi adottati a livello «locale» e di «rete». Proprio con l'obiettivo di migliorare la qualità dei programmi volti a sostenere i giovani nella transizione verso l'età adulta, a partire dalla fine degli anni '90 negli Stati Uniti - parallelamente alla pubblicazione del JTA Evaluation Report e al conseguente drastico taglio alla spesa per le politiche giovanili - si sono costituite diverse reti di azione. PEPNet è stata la prima rete a svilupparsi in questo senso e a ricevere la legittimazione pubblica. Nell'ambito delle azioni di PEPNet è stato definito un processo di peer-review di valutazione e condivisione dei programmi attuati in diversi contesti con l'obiettivo di supportare i giovani nelle transizioni verso l'età adulta. Con lo stesso obiettivo sono poi nati l'«Opportunity Nation», l'«Aspen Forum for Community Solutions», il «Jobs for the Future», lo «YouthBuild USA» e molte altre organizzazioni. Le diverse organizzazioni sono riuscite ad esercitare una funzione di lobbying crescente a partire dagli anni 2000 che ha determinato l'avvio di diversi progetti di successo soprattutto a livello locale. Conseguentemente anche l'attenzione del Governo federale è

tornata a concentrarsi su questi temi. Nel 2002 è stata istituita la White house task force for disadvantaged youth che ha riunito al suo interno diversi attori con l'obiettivo di supportare gli stati nazionali nella definizione di programmi dedicati ai giovani svantaggiati e di individuare le priorità d'azione. Nel 2006 con il Tom Osborne Act è stato istituito un organismo federale di coordinamento permanente il Federal Youth Development Council (FYDC). Tra le principali funzioni che il Tom Osborne Act ha riconosciuto al FYDC vi sono: garantire la comunicazione tra le agenzie federali che si occupano di giovani; valutare i programmi federali dedicati ai giovani svantaggiati e sulla base dei risultati raggiunti formulare «raccomandazioni» per il loro miglioramento»; identificare sovrapposizioni o duplicazioni ed individuare le modalità per facilitare un migliore coordinamento e l'efficacia e l'efficienza dei programmi; identificare i target prioritari di intervento su cui concentrare le risorse e i programmi; identificare le buone pratiche e favorirne la diffusione fornendo assistenza tecnica agli Stati nazionali. Quanto alla composizione, si è previsto che di esso facciano parte oltre che i diversi livelli di governo istituzionale e le agenzie tecniche federali, i rappresentanti delle organizzazioni giovanili. Sebbene ad oggi il Consiglio non abbia ancora effettivamente iniziato la propria azione, nel 2008 il Congresso ha pubblicato uno studio sui principali risultati dei programmi condotti a livello nazionale e locale a favore dei giovani e ha formalmente istituito un gruppo di lavoro il «Working Group on Youth Programs» destinato a sostituire la Task Force del 2002. Il Working Group riunisce al suo interno le agenzie federali e i dipartimenti che si occupano di questioni legate alla partecipazione dei giovani.

Composizione del Working Group

U.S. Department of Agriculture; U.S. Department of Commerce; U.S.

Department of Defense; U.S. Department of Education; U.S. Department of Health and Human Services; U.S. Department of Homeland Security; U.S. Department of Housing and Urban Development; U.S. Department of Justice; U.S. Department of Labor; U.S. Department of Transportation; Corporation for National and Community Service; Office of National Drug Control Policy; U.S. Environmental Protection Agency; U.S. Small Business Administration.

Con l'*Appropriation Act* del 2009 sono state individuate nello specifico le funzioni demandate a questo organismo, ossia: promuovere partnership innovative a livello federale, nazionale e locale per individuare strategie volte a contrastare il fenomeno della disconnessione giovanile; condividere le buone prassi e facilitarne la circolazione; fornire assistenza tecnica e supporto ai diversi livelli di governo; monitorare le diverse azioni intraprese ai diversi livelli formulando raccomandazioni volte al loro miglioramento. Le attività di questo gruppo di lavoro sono confluite all'interno di un documento ancora in bozza «*Pathways for Youth: Draft Strategic Plan for Federal Collaboration*» del 2013. Nel 2012 è stato istituito un fondo specificamente dedicato a sostenere le azioni a favore degli *youth disconnected*, il *Forum interagency on disconnected youth*, gestito dalle 12 agenzie della *Task Force for disadvantaged youth*. Nel 2014 con l'approvazione del *Consolidation Appropriation Act* ha riconosciuto al *Working Group* una piena autonomia nella valutazione dei programmi e nello stanziamento dei fondi ai diversi livelli istituzionali di gestione. Nel complesso negli ultimi 5 anni si legge nell'azione del Governo federale una rinata e più consapevole attenzione al tema della «partecipazione giovanile», sebbene le diverse azioni non siano culminate in una specifica politica pubblica è possibile rinvenire nell'azione federale un tentativo di coordinamento dei diversi programmi attraverso le agenzie tecniche a cui ha riconosciuto un'importante autonomia gestionale e progettuale. Il *Consolidation Appropriation Act* del 2014 ha affidato al *Working*

Group il potere di stabilire accordi di partnership con le amministrazioni nazionali e locali stanziando i correlativi fondi. Ogni programma di partenariato che miri ad essere finanziato dal *Working Group* deve indicare: parti coinvolte, durata, target, risultati, meccanismi di monitoraggio, misure correttive in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

A dicembre 2014 il *Working Group* ha aperto una call per il finanziamento di 10 progetti pilota che si chiuderà a marzo 2015. Le attività del *Workin Group* sono veicolate all'esterno attraverso il portale «find youth info» nell'ambito del quale è stata aperta anche una consultazione sui contenuti del piano «Pathways for youth».

«Pathways for youth» costituisce l'esito del lavoro del *Working Group* e quella che potremo definire la via statunitense alla «garanzia giovani europea». Si tratta più che di un documento programmatico di una dichiarazione di intenti, o come è stato definito dal *Working Group* «the description of a vision for youth».

Come «garanzia giovani» anche «pathways» è definibile come una strategia di *mainstreaming*. A differenza della prima, il piano statunitense è meno focalizzato sulle transizioni scuola-lavoro e maggiormente orientato alla definizione di un sistema capace di tenere insieme tutte le dimensioni della «questione giovanile» che vengono definite come «pathways» (percorsi).

Nel piano si legge infatti che le attività del *Working group* sono concentrate intorno a tre obiettivi principali: (1) garantire la salute, la sicurezza, il benessere dei giovani ed il diritto di ciascuno di essi ad avere un alloggio decoroso; (2) diritto all'accesso alla scuola e ad un offerta formativa di qualità, coinvolgimento delle famiglie e delle comunità per evitare fenomeni di «disconnessione» conseguenti al *drop out* (3) garantire attraverso una formazione coerente ai fabbisogni

occupazionali le transizioni occupazionali supportando i giovani nel passaggio all'età adulta.

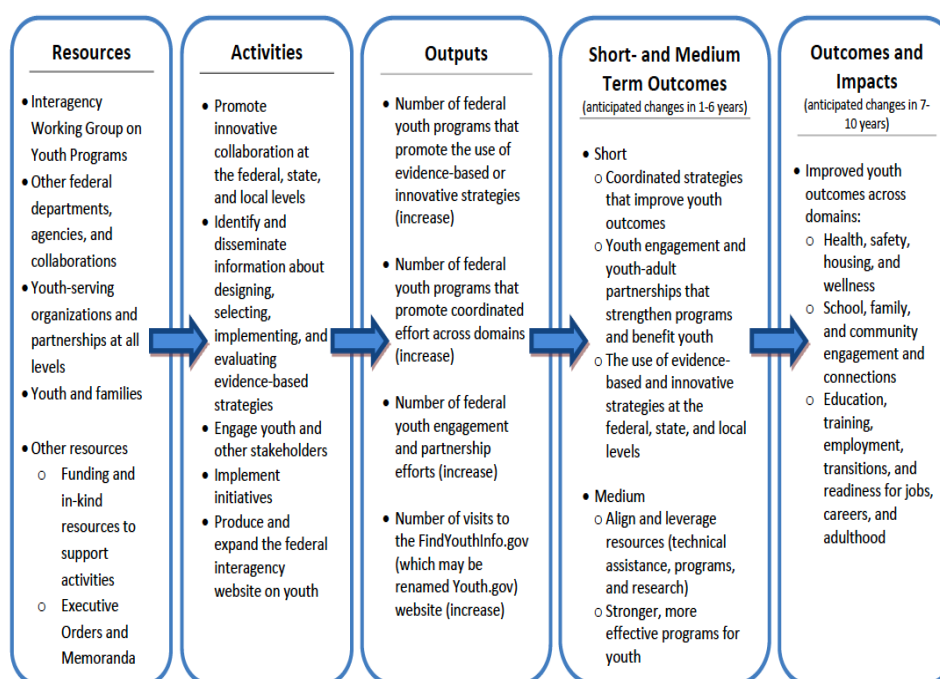
Differentemente rispetto all'impostazione europea, «pathways» non si rivolge ad una fascia di età unica ma a tre periodi della «gioventù», tre fasi diverse di quel percorso che dovrebbe idealmente condurre i ragazzi a diventare adulti: a) pre-adolescenti (under 14); b) adolescenti (15-17 anni) c) post-adolescenti (18-24 anni). La «visione» che ispira il «pathways» considera i «giovani» come un agente attivo del processo su cui si regge «pathways», gli obiettivi del piano si concretizzano in una sorta di «carta dei diritti delle giovani generazioni».

Nella «vision» di «pathways» si coglie immediatamente l'essenza dell' «american dream», ed è evidente che per realizzare obiettivi così ambiziosi da confluire in una «visione», serva il contributo di tutta la società americana.

A Vision for Youth

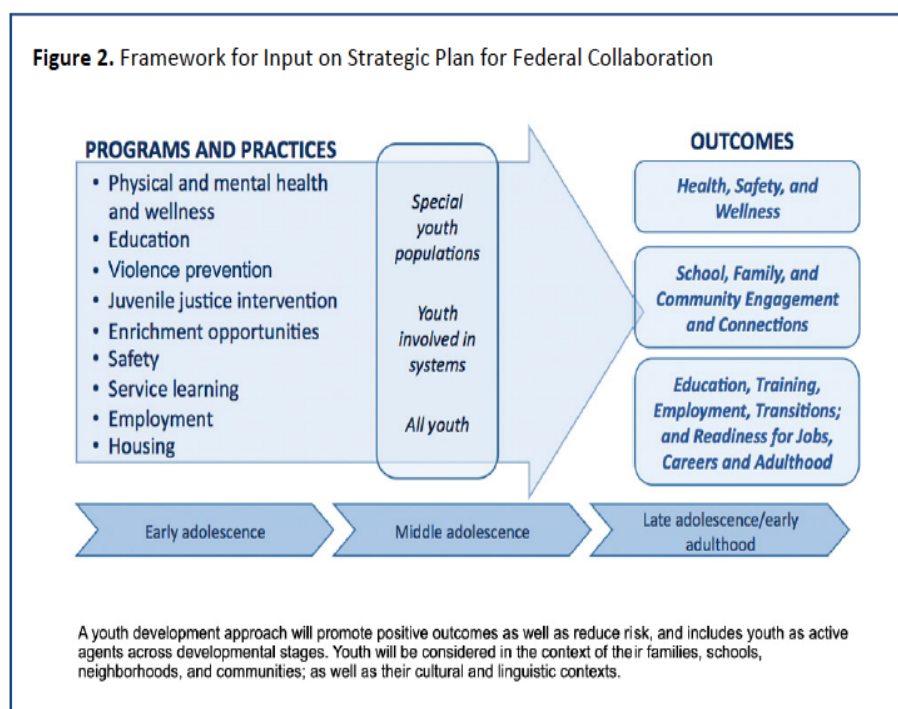
- *Youth and their families have safe, healthy, and stable places to live, learn, and work.*
- *Youth have opportunities to access high quality, affordable healthcare.*
- *Youth have multiple opportunities to acquire education, training, life skills development, and to succeed in jobs, careers, self-sufficiency, and adulthood.*
- *Youth have strong, positive, stable connections to family, peers, school, supportive adults, and community.*
- *Youth-serving organizations and partnerships are staffed by individuals who are well-trained, knowledgeable in the field, competent, compassionate, and culturally responsive.*
- *Youth are recognized by their community for their strengths and provided multiple opportunities for civic engagement, service, and leadership.*
- *Youth thrive throughout all phases of their development, including early and middle childhood, adolescence, and young adulthood.*

Infatti, sebbene il piano si concentri sul ruolo che il governo federale - e nello specifico il *Working Group* - può svolgere nell'orientare le azioni dei diversi Stati federali, la «visione» che lo anima richiede necessariamente la partecipazione attiva di tutti gli attori della società civile e la creazione e il rafforzamento di sinergie e partenariati tra pubblico e privato in tutti i settori e a tutti i livelli. Differentemente dal piano europeo quello statunitense è un piano di lungo periodo caratterizzato da obiettivi a breve-medio termine.



La particolarità dell'approccio statunitense che in parte si differenzia rispetto a quello europeo, sta nel fatto che in «pathways» i giovani non vengono considerati come una realtà a sé stante ma come soggetti attivi all'interno di diversi contesti di «comunità» (casa, scuola...). Nel complesso la strategia statunitense si contraddistingue per essere «positiva»: l'idea che la muove è quella di intercettare i giovani fin dalla fase della

prima adolescenza intervenendo «preventivamente» su tutti quei fattori che potrebbero determinare fenomeni di disconnessione e agendo con l'obiettivo di contribuire alla formazione di cittadini attivi e conseguentemente al benessere dell'intera collettività.



Il metodo con cui «pathways» è stato elaborato è quello che potremo definire per utilizzare un'espressione europea del «coordinamento aperto». Il Working Group ha individuato una serie di «topic» (educazione; occupazione e transizioni occupazionali; *housing and social housing*; giustizia minorile; mentoring; disagi psicologici e benessere; salute e sicurezza; partecipazione giovanile; formazione; opportunità di carriera) su cui ha aperto «audizioni pubbliche» con l'obiettivo di individuare principi e azioni sulla base dei quali orientare i percorsi dei giovani e quindi il «pathways plan». L'unico requisito richiesto

per accedere alle audizioni è la registrazione al portale «info for youth». Le pubbliche audizioni indette su uno specifico *topic* sono gestite dal *Working group* sulla base di una griglia di domande che vengono sottoposte ai presenti. Nell'ambito di quelle che sono state definite sessioni pubbliche di ascolto sono stati esaminati ad oggi 123 documenti strategici elaborati da diverse organizzazioni e specifici piani nazionali o locali definibili come «buone pratiche». Il primo prodotto di queste audizioni è confluito nella bozza di «pathways» del 2013.

Il piano statunitense si struttura in tre macro «goals» all'interno dei quali vengono individuati uno o più obiettivi specifici.

GOALS TO IMPROVE YOUTH OUTCOMES		
Goal 1: Promote coordinated strategies to improve youth outcomes Objective 1: Align and simplify federal guidance for youth programs. Objective 2: Coordinate youth programming and funding support at the federal, state, local, and tribal level. Objective 3: Coordinate technical assistance efforts to leverage resources.	Goal 2: Promote the use of evidence-based and innovative strategies at the federal, state, local, and tribal levels Objective 1: Encourage the adoption of evidence-based strategies, and support their implementation. Objective 2: Support innovation and deepen the evidence base to fill gaps in knowledge.	Goal 3: Promote youth engagement and partnerships to strengthen programs and benefit youth Objective 1: Promote youth-adult partnerships to support sustained youth engagement efforts and strengthen programs. Objective 2: Provide and encourage federal, state, local and tribal provision of multiple opportunities for youth to develop, master, and apply critical skills, including life and leadership skills.

Gli obiettivi connessi al primo «goal» sono funzionali alla realizzazione di strategie cooperative nelle materie che interessano la condizione giovanile. L'attività di coordinamento del *Working Group* deve tenere assieme i diversi livelli istituzionali (nazionale e locale) promuovendone la collaborazione con il settore privato, il terzo settore e la società civile e favorendo la partecipazione dei giovani nella definizione,

nella progettazione e nell'attuazione di iniziative che li riguardano. Lo scopo è quello di creare *reti di collaborazione ottimali* capaci di intervenire e rispondere ai diversi bisogni e necessità dei giovani agendo su tutte le possibili cause di disconnessione che viene trattata come un «rischio multifattoriale» agendo su filoni di finanziamento unitario che consentano di soprassare ostacoli e barriere finanziarie ed amministrative promuovendo la condivisione delle responsabilità ed evitando la duplicazione dei costi. L'approccio fondato sul partenariato si fonda sulla importanza della condivisione delle informazioni: più sono le parti coinvolte maggiori sono le possibilità di raccogliere le informazioni necessarie per mettere a punto strategie adeguate ai diversi contesti e ai differenti bisogni: pratiche che funzionano in contesti scolastici per esempio non funzionano egualmente nelle strutture penitenziarie; rimedi adatti a favorire la scolarizzazione di giovani afro-americani possono non essere efficaci per le ragazze ispaniche; i giovani che cercano un'opportunità di lavoro necessitano di risposte diverse da quelli che abusavano di sostanze stupefacenti e cercano un modo per reinserirsi nella società. La raccolta di informazioni costituisce il presupposto per costruire programmi *evidence-based* adeguati: perché le esperienze avviate in determinati contesti possano essere replicate o meglio essere riadattate in altre situazioni occorre che le evidenze empiriche emergenti siano adeguate rispetto al contesto in cui si mira a sperimentarle.

Con lo scopo di favorire lo scambio di buone pratiche e la progettazione su misura il «pathway», il secondo «goal» prevede che il Working Group oltre a favorirne lo scambio e la diffusione presti e offra assistenza e supporto tecnico a livello nazionale e locale alle diverse organizzazioni e istituzioni che si apprestino ad avviare programmi corrispondenti ai *topics* individuati da «pathways». Non tutte le pratiche e le esperienze avviate meritano però di essere condivise e replicate, per questo motivo

è necessario che i diversi programmi siano oggetto di monitoraggio e valutazione dei risultati. L'importanza del monitoraggio e della valutazione riveste un'importanza fondamentale nell'impianto complessivo di «pathways» non solo perché su di esso si fondano le attività di condivisione ma anche perché solo i programmi «evidence based» possono aspirare ad attingere ai fondi di finanziamento federali.

Il terzo «goal» impegna a promuovere la partecipazione dei giovani favorendo il loro coinvolgimento nella progettazione e nell'attuazione dei programmi loro dedicati ma individua quale output atteso dei diversi programmi la necessità di favorire la circolazione di «opportunità di connessione sociale per i giovani».

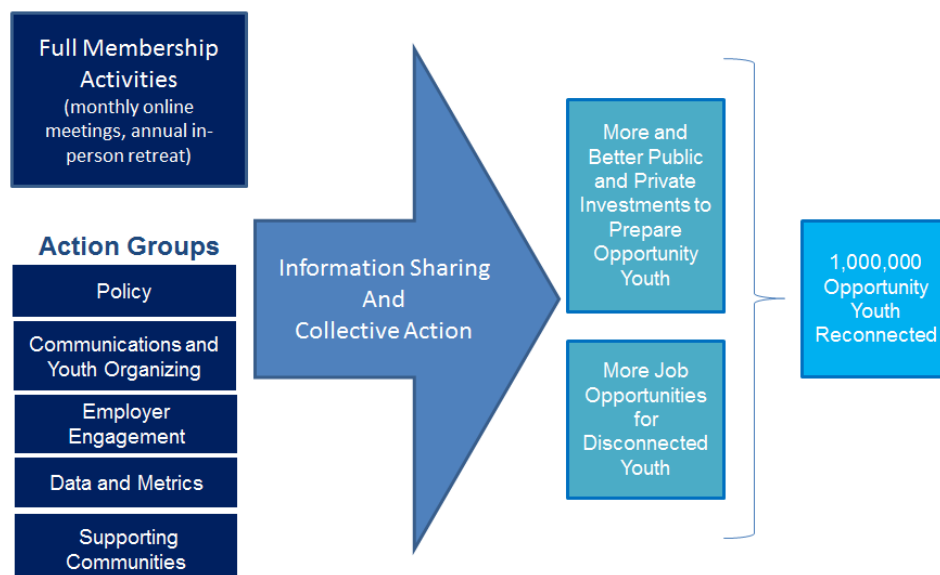
Nel *budget* del Governo del 2015 il tema delle opportunità per i giovani riveste un'importanza fondamentale. Il documento che ne ha accompagnato la presentazione è nominato non a caso «opportunity for all: supporting children and youth». Il Budget per il 2015 prevede una serie di impegni finalizzati ad accelerare la crescita economica, la circolazione di opportunità per tutti gli americani. Sono previsti investimenti in infrastrutture, formazione professionale, scuola materna, incentivi fiscali per le nuove assunzioni. Un capitolo importante del documento è dedicato alle competenze dei giovani americani «americans must be prepared with the skills and knowledge necessary to compete in the 21st Century economy. Expanding educational opportunities is critical to equipping all children with these skills and positioning them to succeed as adults». Si insiste in particolare sulla necessità di garantire la qualità dei percorsi scolastici dei più giovani perché il bagaglio formativo costituisce il presupposto per cogliere e individuare le opportunità.

Nel documento che accompagna il *budget* 2015 si anticipa il lancio di nuovi programmi volti a migliorare le performance accademiche dei giovani allineando i percorsi formativi ai fabbisogni professionali e alle sfide competitive del futuro:

«creates a new, competitive program to redesign high schools to focus on providing students with challenging, relevant learning experiences, and reward high schools that develop new partnerships with colleges, employers, and other partners to enhance instruction and help develop the knowledge and skills students need for success in today's economy». E' poi previsto lo stanziamento di specifici fondi volti a sostenere iniziative a favore dei «giovani svantaggiati» (programmi di sostegno a favore delle ragazze madri, programmi di reinserimento sociale per giovani usciti dal carcere o da comunità terapeutiche...).

In linea con gli obiettivi e i *big goals* individuati dal documento del *Working Group* nel 2013 è stato costituito lo *Youth Network Opportunity* (OYN) che riunisce al suo interno organizzazioni no profit, imprese, organizzazioni giovanili e rappresentanti del Governo Federale e dei diversi stati nazionali e delle istituzioni locali. L'obiettivo è quello allineare gli sforzi per riconnettere alla vita sociale attiva quel milione di giovani americani che non studiano e non lavorano. L'attività del network è organizzata in cinque gruppi di azione: un primo gruppo «employment engagement action group» sviluppa azioni volte ad incoraggiare le imprese ad accogliere al loro interno giovani disconnessi attraverso percorsi esperienziali e formativi. Le attività ad oggi avviate comprendono iniziative di sensibilizzazione sul *mentoring* rivolte agli imprenditori e agli HR; un secondo gruppo «policy action group» si occupa di incanalare gli sforzi progettuali per migliorare le politiche rivolte ai giovani e aumentare i finanziamenti connessi ai programmi dedicati ai giovani; un terzo gruppo «communications and youth organizing action group» si occupa di identificare le strutture e le strategie più adeguate per mobilitare i giovani e attivarli attraverso attività di sensibilizzazione e coinvolgimento; il quarto e il quinto gruppo sono definibili come gruppi di supporto: essi si occupano di raccogliere i dati e di monitorare le azioni avviate a livello locale

e di monitorare e qualificare il target dei giovani che non studiano e non lavorano all'interno dei diversi Stati e nelle diverse aree metropolitane fornendo al contempo assistenza tecnica ai diversi livelli istituzionali nazionali e locali. La Strategia dell'*Opportunity nation* prevede che i cinque gruppi d'azione di riuniscano mensilmente e annualmente condividono azioni e risultati, l'obiettivo è quello di tenere assieme un approccio settoriale e specifico senza perdere la dimensione olistica.



Il primo summit del network si terrà a febbraio 2015 nell'ambito del quale verranno illustrati i risultati raggiunti e le iniziative avviate negli Stati Uniti dall'*Opportunity nation network*.

Parte Terza

Europa, Stati Uniti e Italia a confronto

1. Giovani *NEET* e giovani *disconnected*: un confronto possibile

La necessità di intervenire individuando delle risposte alla «questione giovanile» ha indotto i decisori politici nazionali e internazionali ad interrogarsi sulle misure da attuare per aumentare la partecipazione dei giovani alla società attiva.

Le politiche adottate negli ultimi quindici anni in Europa e i programmi attuati negli Stati Uniti hanno intervenuto su piani differenti ma che non hanno funzionato fino ad ora fino in fondo per un motivo comune. L'Europa si è mossa per lo più flessibilizzando il mercato del lavoro, mentre gli Stati Uniti, che già potevano contare su un mercato del lavoro molto flessibile, hanno agito attraverso programmi locali e politiche confederali dirette per lo più ad estendere i sussidi al reddito anche ai più giovani. Al momento nemmeno uno degli approcci adottati ha si è dimostrato risolutivo: i tassi di giovani che non studiano e non lavorano non sono migliorati nonostante la seppur lieve ripresa economica. E' evidente dunque che la questione legata alla non partecipazione dei giovani alla vita società attiva, ha a che vedere con una «componente strutturale» dei sistemi, sulla quale le dimensioni congiunturali non possono essere

interpretate come determinanti.

Come ha evidenziato l'OECD nel rapporto «*Off a good start*», per affrontare con successo la questione legata alla partecipazione dei giovani alla società attiva occorre un approccio multifattoriale: i giovani che non studiano e non lavorano generalmente accumulano diversi fattori di rischio sociale, per cui sono necessarie strategie capaci di agire più in profondità prevenendo questo fenomeno mettendo insieme una rete eterogenea di soggetti (*Holystic approach*).

I governi, soprattutto quelli europei, devono essere quindi consapevoli di non poter fare tutto da soli e richiedere l'appoggio e la collaborazione di tutti i soggetti interessati alla questione giovanile. Tra questi vi sono le imprese, i sindacati, il terzo settore e naturalmente i giovani stessi che devono essere maggiormente coinvolti nella progettazione delle misure loro rivolte.

Sebbene il confronto tra le caratteristiche dei giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti non sia immediato e porti con sé non poche insidie - che devono essere tenute a mente per non inciampare in interpretazioni semplicistiche e svianti - ci pare che questo sia illuminante nello studio di questi temi soprattutto perché tende a mettere in luce i limiti di un approccio fattoriale legato soprattutto ad aspetti che hanno a che fare con la regolamentazione del mercato del lavoro.

L'attenzione con cui i due macrosistemi guardano a questo problema è molto diversa. Il che dipende da diversi fattori. Europa e Stati Uniti sono due sistemi tra loro politicamente e culturalmente molto diversi: sebbene entrambi non siano definibili come «sistemi politici nazionali» ma piuttosto come «confederazioni», gli equilibri su cui si reggono sono molto differenti, basti pensare che alla pressione politica cui è sottoposto il governo statunitense per capire come questa non sia nemmeno lontanamente paragonabile all'assetto istituzionale

europeo. Diverso è anche l'approccio con cui Europa e Stati Uniti guardano alle politiche pubbliche: negli Stati Uniti c'è una certa diffidenza ad intervenire con politiche pubbliche nella regolamentazione del mercato del lavoro e sulle dinamiche del *placement*, diversamente in Europa, che pure incoraggia una cooperazione pubblico-privato, la mano pubblica detiene la *governance* gestionale e spesso anche operativa di questi sistemi. Diversi sono anche i modi con cui Europa e Stati Uniti hanno reagito alla crisi: gli Stati Uniti hanno risposto alla crisi con politiche espansive (es: *Recovery Investment Act 2009*), mentre i governi europei hanno privilegiato politiche contenitive di riduzione della spesa pubblica. Queste diverse valutazioni incidono fortemente sulla prospettiva con cui questi due sistemi guardano e interpretano la questione giovanile e più in particolare il tema dei giovani che non studiano e non lavorano. Da una parte l'Europa considera questo segmento della popolazione giovanile come tendenzialmente estraneo rispetto alla popolazione totale, concentrandosi sui motivi che hanno determinato il disagio e sui livelli d'istruzione di questi giovani con analisi dettagliate soprattutto sulla componente «occupazionale» (quanti dei giovani che non studiano e non lavorano sono disoccupati, quanti sono inattivi, da quanto tempo, con quali tipologie contrattuali è avvenuto il loro inserimento...), mentre pochissima attenzione viene rivolta alle questioni legate all'appartenenza etnica, differentemente negli Stati Uniti l'attenzione ai giovani che non studiano e non lavorano è maggiormente focalizzata sulla dimensione sociale del problema ed il filtro della «componente etnica» dei giovani che non studiano e non lavorano viene percepito come la determinante fondamentale di questo *status*. Questioni legate poi alla diversa struttura dei mercati del lavoro europei e americani spiegano perché negli USA poca o nulla attenzione sia rivolta alle «tipologie contrattuali», alla loro durata e alle dinamiche intermedie che invece in Europa giocano un ruolo centrale

nelle politiche che si propongono di affrontare la questione giovanile. Diversa è anche la prospettiva con cui il problema viene qualificato: le determinanti dello *status* di giovane che non studia e non lavoro in Europa vengono prevalentemente ricercate nella dimensione soggettiva interna di questo gruppo che viene poi analizzato sulla base di diversi indicatori attraverso i quali vengono costruiti sotto gruppi di analisi, mentre negli Stati Uniti si guarda a questa componente della popolazione giovanile nel contesto della popolazione totale andando a considerare quali caratteristiche di una «comunità» nel complesso considerata, tendono ad incidere maggiormente sulla partecipazione sociale attiva. Un altro aspetto riguarda le «fonti» da cui è possibile attingere dati relativi ai giovani che non studiano e non lavorano: in Europa le fonti sono «ufficiali» - i dati relativi ai giovani che non studiano e non lavorano vengono pubblicati periodicamente e aggiornati da Eurostat. Inoltre in occasione dell'adozione della Raccomandazione europea sull'istituzione di un sistema di garanzia giovani, ciascuno Stato dell'Unione è stato chiamato a descrivere e qualificare a livello nazionale e locale la fascia di giovani che non studiano e non lavorano. Molto diversa è l'attenzione che gli Stati Uniti rivolgono a questo tema: qui l'ultimo rapporto «ufficiale» pubblicato dal Congresso risale al 2009. Successivamente il tema è stato oggetto di diversi studi e analisi condotti principalmente da gruppi di ricerca indipendenti conseguentemente i dati non sono oggetto di aggiornamento periodico e costante e spesso la loro rilevazione avviene su basi diverse che li rende difficilmente confrontabili.

Le diversità di sistema si ripercuotono anche sugli aspetti definitori e qualificatori legati alle politiche occupazionali. Gli Stati Uniti utilizzano per misurare il numero di giovani non coinvolti in un percorso di formazione/istruzione e che non lavorano, la nozione di *Youth disconnected* ovvero *Opportunities*

Youth, includendo nel calcolo degli stessi i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni che non frequentano e non sono iscritti ad un percorso scolastico o formativo e che al contempo non lavorano. La rilevazione degli aspetti quantitativi e qualitativi della condizione di non studio e non lavoro non viene condotta dall'ufficio federale di statistica, come avviene in Europa dove Eurostat rileva periodicamente questi valori, ma rimessa a centri di ricerca tendenzialmente indipendenti che utilizzano parametri differenti per il calcolo di questo tasso, diretti a valorizzare alcune determinanti piuttosto che altre. La definizione adottata dal Congresso federale, definisce gli *Youth disconnected* come una delle categorie che compongono il gruppo di "giovani vulnerabili" (*Vulnerable Youth*). Di cui fanno parte oltre ai c.d. *youth disconnected* – ovvero *i giovani che non studiano e non lavorano* –, i giovani emancipati a seguito di una genitorialità precoce, i giovani senza tetto, i giovani con problemi giudiziari, i giovani immigrati con scarse competenze linguistiche, i giovani con disabilità fisiche o mentali, i giovani inseriti in specifici programmi di supporto e assistenza sociale. Già la scelta definitoria operata negli Stati Uniti lascia intravedere un approccio molto differente rispetto a quello europeo. *I giovani che non studiano e non lavorano*, i c.d. *disconnected*, sono una "categoria" meglio definita e quindi meno eterogenea rispetto a quella europea: di essi non fanno parte per esempio i giovani che sono detenuti o ricoverati presso strutture sanitarie o giudiziarie, i giovani che sono sposati e con responsabilità di cura familiare, i giovani impegnati in attività che sebbene non propriamente lavorative possano definirsi "attivi" (servizio civile, leva militare). Secondo la definizione europea utilizzata da Eurostat, i *NEET* sono i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni che non studiano e non lavorano. La loro "presenza", o meglio la loro "non presenza attiva nella società" viene misurata attraverso il c.d. *NEET rate*. Il tasso in questione si ottiene attraverso una frazione algebrica dove al numeratore trovano

posto le persone che non studiano (ovvero che non hanno frequentato corsi di formazione anche non formale e informale o istruzione nelle quattro settimane precedenti all'indagine) e non lavorano (che sono quindi disoccupati e inattivi secondo la definizione adottata a livello internazionale dall'ILO) e al denominatore la popolazione totale nella fascia di età considerata. *Measures of America* dal 2013 misura il tasso di giovani che non studiano e non lavorano utilizzando lo stesso metro utilizzato da Eurostat e OECD con l'obiettivo di rendere comparabili i diversi dati. Le difficoltà legate alla comparabilità dei dati sono superabili anche facendo riferimento allo studio condotto dall'OECD, *Society at Glance 2014*, che contiene un'analisi che sebbene non approfondita reca in sé dati confrontabili sulla condizione dei giovani che non studiano e non lavorano negli Stati Uniti e nei Paesi Europei che aderiscono all'OECD senza però individuare come fa per gli Stati Uniti un valore europeo, pertanto i dati indicati nella tabella qui sotto sono frutto del calcolo della media dei Paesi Europei che aderiscono all'OECD. I dati OECD coincidono con i dati Eurostat e con i dati *Measures of America*.

Come possiamo notare i valori relativi ai giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti sono tendenzialmente in linea rispetto a tutti i fattori considerati, il che indurrebbe a ritenere non solo che i due sistemi sono assolutamente confrontabili, ma anche che la diversità delle dinamiche strutturali di questi due sistemi non incidano in modo significativo sulla partecipazione dei giovani alla società attiva.

	Europa	Stati Uniti
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	21,6 % **dato Eurostat, nov. 2014	12,80 % **dato U.S. Bureau of Labor Statistics, nov.

		2014
Tasso di giovani che non studiano e non lavorano 15-24 anni	13,1% <i>**dato OECD, Society at Glance 2014 coincidente con il dato Eurostat</i>	15% <i>**dato OECD, Society at Glance 2014 coincidente con il dato Measures of America 2013</i>
Tasso di giovani donne che non studiano e non lavorano 15-24 anni sulla popolazione totale per la fascia di età considerate	13,3% (12% M) <i>**dato Eurostat 2013</i>	14,1% (15,2%) <i>** dato Measures of America 2013</i>
Tasso di giovani disoccupati che non studiano e non lavorano 15-24 anni sulla popolazione totale per la fascia di età considerate	6,5% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>	5,7% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>
Tasso di giovani inattivi che non studiano e non lavorano 15-24 anni sulla popolazione totale per la fascia di età considerate	6,7% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>	9,3% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>
Variazione nel tempo del tasso di giovani che non studiano e non lavorano 15-24 anni (2007-2012)	+ 1,2% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>	+3% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>
Giovani che non studiano e non lavorano con bassa basse qualifiche (ISCED 0-2) 15-24 anni sul totale della	15,3% <i>** dato OECD, Society at</i>	12,5% <i>** dato OECD, Society at</i>

popolazione di riferimento per quella fascia di età	<i>Glance 2014</i>	<i>Glance 2014</i>
Giovani che non studiano e non lavorano con qualifiche medie o elevate basse qualifiche (ISCED 0-2) 15-24 anni sul totale della popolazione di riferimento per quella fascia di età	12,3% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>	12,2% <i>** dato OECD, Society at Glance 2014</i>

Secondo la letteratura i tratti che maggiormente distinguono a livello macro l'Europa dagli Stati Uniti sono tendenzialmente legati ad una più marcata regolamentazione del mercato del lavoro e da una maggiore presenza della mano pubblica nelle politiche del lavoro e per l'occupazione specificamente rivolte ai giovani. I dati che abbiamo sopra considerato relativi ai giovani che non studiano e non lavorano in Europa e negli Stati Uniti sembrerebbero evidenziare come a livello macro queste due determinanti sistematiche siano assolutamente indifferenti rispetto alla questione oggetto di studio: una maggiore flessibilità dei mercati non inciderebbe in modo per nulla significativo sulla partecipazione attiva dei giovani e al contempo irrilevanti sarebbero le politiche per il lavoro. Il che può indurre a due tipi di conclusioni: o nessuna delle due variabili è significativa o la presenza dell'una compensa l'altra.

	Giovani che non studiano e non lavorano	Mercato del lavoro flessibile	Politiche pubbliche macro definite ad hoc per contrastare il fenomeno dei giovani che non studiano e non lavorano
Europa	13,1		X
USA	15	X	

Entrambe le conclusioni sarebbero eccessivamente approssimative e «generaliste» in quanto non attente alle

differenze riscontrabili all'interno dei due macro sistemi. Infatti, sebbene a livello macro i valori relativi ai giovani che non studiano e non lavorano sono assolutamente vicini, si registrano differenze notevoli in relazione a questo valore all'interno dei diversi stati europei e americani.

Il tasso di giovani che non studiano e non lavorano in alcuni Stati americani è quasi pari alla metà del tasso medio federale: in Massachussets, ed in particolare nell'area metropolitana di Boston, il tasso di giovani che non studiano e non lavorano è pari al 10% contro il 15% della media federale; in Europa dove il tasso di giovani che non studiano e non lavorano è pari al 13,1% vi sono Stati come la Germania (7%) ed in particolare l'area metropolitana di Berlino, dove il tasso è pari a poco più della metà della media europea. Allo stesso modo, mentre in Florida ed in particolare nell'area di Miami si registrano valori pari al doppio della media federale e superiori al 20%, in Italia si registrano valori pari a quasi il doppio (21,5%) della media europea.

La diversità dei valori di partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva che si registrano nei diversi Stati americani ed europei evidenziano la necessità di adottare un diverso approccio attento alle dinamiche «locali», maggiormente capaci di influenzare la partecipazione dei giovani alla vita attiva e quindi di considerare anche altre determinanti capaci di spiegare le differenze tra diversi micro sistemi. Infatti elementi che la letteratura ha ritenuto descrittivi e determinanti la partecipazione dei giovani alla società attiva (presenza di un sistema consolidato scuola lavoro; sistema efficiente di intermediazione domanda-offerta, investimenti in ricerca e sviluppo) non sono suscettibili di un confronto tra macrosistemi in quanto la loro presenza e consistenza varia profondamente all'interno degli Stati nazionali e all'interno di questi nei diversi contesti locali. Nella tabella che segue accanto alle variabili macro abbiamo quindi considerato altri elementi e valutato la loro presenza

all'interno dei diversi contesti nazionali considerati. Sia per l'Europa che per gli Stati Uniti abbiamo considerato la migliore e la peggiore performance nazionale nei tassi di partecipazione dei giovani che non studiano e non lavorano¹.

	Giovani che non studiano e non lavorano	Sistema formale o informale di supporto nelle transizioni occupazionali efficienti	Sistema di relazioni industriali cooperativo, decentrato e flessibilità salariale	Politiche pubbliche a sostegno dell'occupazione/occupabilità dei giovani	Investimenti in ricerca e sviluppo	Mercato del lavoro flessibile (elevate flessibilità in entrata e in uscita)
Europa	13,1					
Germania	7	X	X	X	X	
Italia	21,5			X		
USA	15		X	X		X
Massachusetts	10	X	X		X	X
Florida	20		X			X

L'analisi di diversi fattori evidenzia come tassi contenuti di

¹ Invero la peggiore performance in Europa relativamente al tema oggetto di analisi è rappresentata dalla Turchia e dalla Grecia, che abbiamo tuttavia non abbiamo considerato nella nostra indagine perchè "significativi" in quanto determinati da questioni politiche e congiunturali contingenti e suscettibili di falsare gli esiti dell'indagine comparata.

giovani che non studiano e non lavorano:

- a) Non siano determinati in modo significativo da un mercato del lavoro flessibile;
- b) Siano determinati dalla presenza di forti investimenti in capitale umano soprattutto dei più giovani;
- c) Siano influenzati dalla presenza di meccanismi intermediativi che a prescindere dalla loro natura (servizi per il lavoro efficienti ovvero sistemi consolidati di mentoring) siano in grado di creare un ponte per la transizione scuola-lavoro e dalla presenza di programmi funzionanti a sostegno della transizione dei giovani dalla scuola al lavoro e dall'esistenza di paradigmi di lavoro «cognitivo»;
- d) Siano determinati da un mix di fattori e come occorra un approccio sistematico e inclusivo non attento ad uno solo degli aspetti capaci di incidere sulle transizioni dei giovani verso l'età adulta.

L'OECD – l'organizzazione internazionale per la cooperazione e lo sviluppo economico – ha elaborato un indice, l'Employment Protection Legislation Index (EPL), con l'obiettivo di misurare il grado di protezione dell'occupazione previsto dalla legislazione di un Paese. L'analisi e la quantificazione (per quanto approssimativa) dei diversi regimi di protezione dell'impiego attraverso questi indici risulta importante nell'ottica dello studio del possibile impatto di regimi più o meno rigidi sul mercato del lavoro e per la valutazione di eventuali riforme o evoluzioni nella legislazione del lavoro. L'EPL, utilizzato in tutta la letteratura scientifica su questi temi, è oggi il migliore indicatore esistente sul grado di rigidità del mercato del lavoro. Dopo una serie continua di affinamenti e aggiornamenti, oggi l'EPL viene elaborato dall'OECD sulla base di 21 indici sintetici che, con una serie di pesi, consentono di stimare i due sotto-indicatori che contribuiscono a comporre l'EPL: l'indicatore di protezione per i

contratti a tempo indeterminato (EPRC) e l'indicatore di protezione per i contratti a tempo determinato (EPT). Complessivamente, tanto più la legislazione accentua la flessibilità del mercato del lavoro – eliminando protezioni, vincoli e costi per le imprese, intervenendo sulla disciplina dei contratti a tempo indeterminato e su quella dei contratti a tempo determinato – tanto minore è l'indicatore EPL. L'EPL index si esplicita nell'assegnazione di una valutazione numerica compresa tra 0 nel caso di mercati del lavoro completamente flessibili (massima facilità di ricorrere all'interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o di utilizzare contratti di lavoro di durata prefissata) e 6 nel caso di mercati del lavoro molto rigidi (massima difficoltà). L'analisi del grado di flessibilità del mercato del lavoro condotta sulla base dei dati OECD permette di evidenziare che – con eccezione della Francia, dell'Austria e dell'Irlanda – tutti i paesi dell'Eurozona negli ultimi 25 anni hanno ridotto sensibilmente la protezione del lavoro, rendendo molto più flessibili i loro mercati. L'Italia è tra i paesi che si sono impegnati più a fondo nel ridurre la protezione dell'occupazione, riducendo le tutele di oltre il 40%, dal valore 3,82 del 1990 al 2,26 del 2013. Si tratta di un valore appena superiore a quelli registrati da Olanda, Finlandia, Germania, Belgio e Grecia (per non parlare di Irlanda e Austria, che hanno mercati fortemente deregolamentati), ma inferiore a quelli di Spagna, Portogallo e Francia. I dati OECD raffrontati con i tassi di occupazione e disoccupazione, evidenziano come le politiche di flessibilità del lavoro non contribuiscono a ridurre la disoccupazione né ad aumentare l'occupazione e quindi la partecipazione al mercato del lavoro.

E' del resto la stessa Organizzazione in un suo rapporto a negare l'esistenza di una correlazione tra flessibilità e occupazione. Altrettanto famose sono al proposito le conclusioni del capo economista del FMI – l'influente Olivier Blanchard – che nel *rapporto annuale* del 2006 curato dall'organizzazione,

sostenne che *le differenze nei regimi di protezione dell'impiego appaiono largamente incorrelate alle differenze tra i tassi di disoccupazione e occupazione dei vari Paesi*. Più nello specifico la correlazione tra EPL e tasso di *giovani che non studiano e non lavorano* è stata oggetto anche di un importante studio condotto da Eurofound nel 2010, che ha evidenziato come la flessibilità del mercato del lavoro non incida significativamente sulle opportunità dei giovani di partecipare alla vita sociale attiva. Si tratta di un tema ancora oggi molto discusso nella letteratura internazionale: per lungo tempo si è sostenuto - ed in molti ne sono ancora convinti come dimostrano le recenti riforme del lavoro avviate nei Paesi europei con maggiori difficoltà occupazionali - che per favorire la presenza dei giovani nel mercato del lavoro sia necessario incidere sulla flessibilità del mercato del lavoro sia in entrata che in uscita, e ciò al fine evitare che i giovani si trovino in una posizione di svantaggio rispetto agli adulti. In particolare è stato sostenuto che la protezione riservata agli adulti e la tutela commisurata alla c.d. anzianità di servizio precluderebbe ai giovani molte possibilità per i giovani di entrare nel mercato del lavoro facilitandone per converso la fuoriuscita. Tali assunti trovano conferma nel rapporto del World Economic Forum, il quale evidenzia che le riforme adottate nei principali paesi europei avrebbero avuto l'effetto di aumentare il dualismo nel mercato del lavoro applicando i nuovi principi solo ai nuovi entranti con l'effetto perverso di moltiplicare lo svantaggio dei giovani anziché ridurlo.

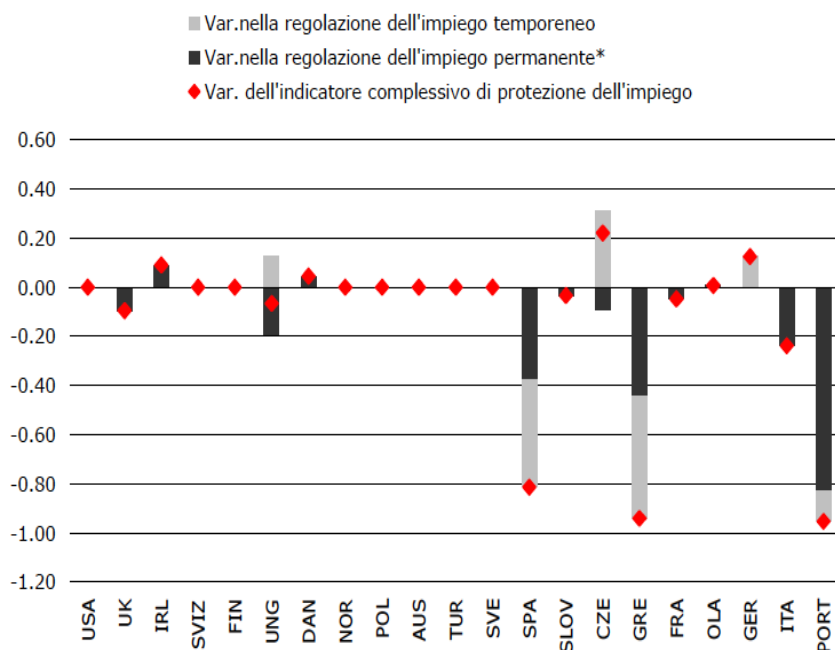
Grado di protezione dei rapporti di lavoro per tipologia di indicatore nei paesi Ocse

	Protezione lavoratori permanenti contro il rischio di licenziamenti individuali			Regolamentazione forme di lavoro temporaneo			Regolamentazione licenziamenti collettivi		
	1998	2008	2013	1998	2008	2013	1998	2008	2013
Italia	2.76	2.76	2.51	3.63	2.00	2.00	4.13	4.13	3.75
Austria	2.75	2.37	2.37	1.31	1.31	1.31	3.25	3.25	3.25
Belgio	1.76	1.81	1.81	2.38	2.38	2.38	5.13	5.13	5.13
Svizzera	1.60	1.60	1.60	1.13	1.13	1.13	3.63	3.63	3.63
Repubblica Ceca	3.31	3.05	2.92	0.50	1.13	1.44	2.13	2.13	2.13
Germania	2.68	2.87	2.87	2.00	1.00	1.13	3.63	3.63	3.63
Danimarca	2.13	2.13	2.20	1.38	1.38	1.38	3.63	2.88	2.88
Spagna	2.36	2.36	2.05	3.25	3.00	2.56	3.75	3.75	3.13
Finlandia	2.31	2.17	2.17	1.56	1.56	1.56	1.88	1.63	1.63
Francia	2.34	2.47	2.38	3.63	3.63	3.63	3.38	3.38	3.38
Regno Unito	1.03	1.20	1.03	0.25	0.38	0.38	2.88	2.88	2.88
Grecia	2.80	2.80	2.12	4.75	2.75	2.25	3.25	3.25	3.25
Ungheria	2.00	2.00	1.59	0.63	1.13	1.25	3.38	3.38	3.63
Irlanda	1.44	1.27	1.40	0.25	0.63	0.63	2.75	3.50	3.50
Olanda	2.84	2.88	2.82	1.38	0.94	0.94	3.00	3.00	3.19
Norvegia	2.33	2.33	2.33	3.19	3.00	3.00	2.50	2.50	2.50
Polonia	2.23	2.23	2.23	0.75	1.75	1.75	3.38	2.88	2.88
Portogallo	4.58	4.42	3.18	2.81	1.94	1.81	2.88	1.88	1.88
Svezia	2.70	2.61	2.61	1.44	0.81	0.81	2.50	2.50	2.50
Turchia	2.39	2.31	2.31	4.88	4.88	4.88	2.38	3.13	3.13
USA	0.26	0.26	0.26	0.25	0.25	0.25	2.88	2.88	2.88

Intervallo di variazione dell'indicatore: 0=protezione bassa; 6=protezione alta.

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Indice di protezione dell'impiego Variazioni intervenute tra il 2008 e il 2013



*contro il rischio di licenziamento individuale e collettivo

Elaborazioni REF Ricerche su dati Ocse

Tali evidenze empiriche non hanno tuttavia inciso sulle aspirazioni riformatrici dei Governi europei: concentrando l'attenzione su quei Paesi dove la preoccupazione per la questione occupazionale si fa più sentire, possiamo anzi notare come negli ultimi anni questi abbiano adottato una serie di importanti riforme determinate proprio dalla volontà di abbassare il livello di protezione dell'impiego e di rendere il mercato del lavoro più dinamico e meno segmentato con il dichiarato intento proprio di promuovere l'occupazione giovanile.

La non incidenza della riduzione della restrittività della regolamentazione del mercato del lavoro sugli andamenti occupazionali, soprattutto dei più giovani, dipende da diverse considerazioni. Innanzitutto dal fatto che gli aspetti regolatori poco possono innanzi alle dinamiche economiche – il lavoro non si crea per legge - e poi dalla considerazione che gli interventi riformatori degli ultimi anni si sono dimostrati a volte inappropriati rispetto agli obiettivi perseguiti, altre volte ancora poco efficaci per carenze connesse al sistema, ma soprattutto privi di una visione. L'analisi contenuta nell'*In Depth Review* pubblicata nel marzo 2014, evidenzia infatti, come le riforme adottate fino ad oggi negli Stati Europei con più elevati tassi di giovani che non studiano e non lavorano siano state disorganiche ed insufficienti per quanto attiene le dinamiche del mercato del lavoro e sottolineano come la scarsa accumulazione del capitale umano rappresenti il più forte ostacolo alla crescita della produttività e della competitività di un Paese.

Il caso statunitense in questo senso è emblematico: a fronte di un mercato del lavoro di impronta marcatamente liberista si leggono tassi di non partecipazione al mondo del lavoro non distanti alla media EU. Osservando, quindi, le caratteristiche dei diversi Paesi e i loro tassi di giovani che non studiano e non lavorano emerge come il grado di rigidità delle diverse regolamentazioni incida sul tasso di giovani che non studiano e non lavorano in modo poco significativo e come invece

maggiormente questo sia determinato da altre variabili di contesto e soprattutto dagli investimenti sul capitale umano, la ricerca e lo sviluppo.

Nei Paesi con i tassi di occupazione più elevati e con la minore concentrazione di giovani che non studiano e non lavorano si registrano anche i più forti investimenti in capitale umano che viene qui considerato alla quale elemento maggiormente in grado di sostenere la competitività del sistema produttivo. I Paesi che investono in ricerca e sviluppo sono anche quelli che sanno remunerare adeguatamente le competenze dei giovani usciti dai percorsi di istruzione e formazione e mobilitare capitali in ricerca e sviluppo rendendo così redditivi gli investimenti fatti sull'educazione e l'istruzione con risorse pubbliche. Al contrario, investimenti scarsi in ricerca e sviluppo impediscono che il processo di innovazione produttiva sostenga adeguatamente la domanda di competenze qualificate, lasciando che la competizione si giochi sui costi piuttosto che sugli investimenti e sulla produttività del fattori. Scarsi investimenti in ricerca e sviluppo hanno poi importanti ripercussioni sulla stessa produttività del lavoro: dove meno si investe in ricerca e sviluppo i mercati del lavoro sono meno produttivi e competitivi, i salari rimangono statici e non si crea occupazione aggiuntiva ed in ultima istanza ad essere penalizzati sono soprattutto i giovani e spesso quelli più qualificati.

Se osserviamo i dati contenuti nel rapporto della Commissione Europea, *Research&Development expenditure in EU*, possiamo notare come gli investimenti in ricerca e sviluppo siano solo aumentati negli ultimi dieci anni sia in Europa che negli Stati Uniti con sensibili differenze. Se infatti, nel 2004 l'Europa investiva 194.431 milioni di euro in ricerca e sviluppo (1,76% del PIL) nel 2013 ne investiva 273.464 (2,02% del PIL), negli stessi anni gli Stati Uniti investivano 245.711 milioni di euro (2,49% del PIL) e 353.007 (2,81% del PIL).

Le differenze all'interno dei diversi Stati sono considerevoli: se la Germania nel 2013 ha investito 82.482 milioni di euro in ricerca e sviluppo (2,94% del PIL) confermandosi lo stato europeo che in valore assoluto investe di più in R&D, l'Italia nello stesso anno ha investito 20.203 milioni di euro (1,25% del PIL). Si registrano importanti differenze anche negli Stati Uniti i cui dati più recenti di cui disponiamo si riferiscono al 2011 e sono contenuti nel rapporto del National Science Foundation National Patterns of R&D Resources pubblicato a gennaio 2014: il Massachusetts nel 2011 ha investito 22.022 milioni di dollari in R&D (5,67% del PIL) mentre la Florida ne ha investiti 9.073 (1,22% del PIL).

	R&D intensity (R&D expenditure as % of GDP)		R&D expenditure (in millions of euro)	
	2004	2013	2004	2013
EU28	1.76	2.02	194 341	273 464
Belgium	1.81	2.28	5 404	9 015
Bulgaria	0.48	0.85	99	267
Czech Republic	1.15	1.91	1 100	2 997
Denmark	2.42	3.05	4 897	7 731
Germany	2.42	2.94	54 987	82 482
Estonia	0.85	1.74	83	326
Ireland*	1.18	1.58	1 840	2 723
Greece	0.53	0.78	1 021	1 427
Spain	1.04	1.24	8 946	13 052
France	2.09	2.23	35 693	47 180
Croatia	1.03	0.81	345	355
Italy	1.05	1.25	15 253	20 203
Cyprus	0.34	0.48	47	86
Latvia	0.40	0.60	47	139
Lithuania	0.75	0.95	137	332
Luxembourg	1.83	1.16	448	523
Hungary	0.87	1.41	721	1 415
Malta	0.49	0.85	24	64
Netherlands	1.82	1.98	9 469	12 743
Austria	2.17	2.81	5 250	9 074
Poland	0.56	0.87	1 139	3 436
Portugal	0.73	1.36	1 110	2 322
Romania	0.38	0.39	235	568
Slovenia	1.37	2.59	379	935
Slovakia	0.50	0.83	174	611
Finland	3.31	3.32	5 253	6 684
Sweden	3.39	3.21	10 426	13 995
United Kingdom	1.81	1.83	29 834	32 784
Iceland**	2.69	2.49	364	263
Norway	1.57	1.69	3 290	6 530
Switzerland*	2.82	3.13	8 486	15 357
Serbia*	:	0.91	:	287
Turkey*	0.52	0.92	1 630	5 646
China*	1.23	1.98	19 097	127 059
Japan***	3.13	3.38	117 396	143 701
Russia	1.15	1.11	5 473	17 710
South Korea***	2.68	4.04	15 595	32 371
United States*	2.49	2.81	245 711	353 007

Stato	R&D Intensity (%GDP)		R&D expenditure (in millions of dollar)	
	2006	2011	2006	2011
U.S. total	2,63	2,84	347.048	428.163
Alabama	2,08	2,77	3.300	4.946
Alaska	0,67	0,74	291	381
Arizona	2	2,52	4.760	6.453
Arkansas	0,63	0,64	572	678
California	4,09	4,79	71.335	91.420
Colorado	2,72	2,59	6.153	6.862
Connecticut	4,41	3,88	9.049	8.736
Delaware	2,67	3,57	1.588	2.296
District of Columbia	4,27	3,19	3.762	3.418
Florida	0,88	1,22	6.339	9.073
Georgia	1,18	1,38	4.440	5.779
Hawaii	0,88	1,07	518	746
Idaho	1,91	3,14	927	1.795
Illinois	2,33	2,38	13.609	15.974
Indiana	2,42	2,67	5.784	7.579
Iowa	1,41	2,15	1.715	3.144
Kansas	2,21	1,54	2.441	2.081
Kentucky	0,92	1,13	1.342	1.895
Louisiana	0,48	0,64	972	1.523
Maine	0,97	1,02	450	535
Maryland	5,63	6,3	14.493	19.219
Massachusetts	6,14	5,67	20.577	22.022
Michigan	4,84	4,25	18.189	16.372
Minnesota	2,95	2,64	7.149	7.394
Mississippi	0,9	0,96	758	941
Missouri	1,66	na	3.650	na
Montana	0,96	1,05	307	408
Nebraska	1,12	1,16	840	1.115
Nevada	0,64	0,69	792	889
New Hampshire	3,78	3,9	2.121	2.471
New Jersey	3,63	3,18	16.259	15.705

New Mexico	8,02	7,63	5.789	6.070
New York	1,4	1,59	14.366	18.566
North Carolina	2,02	2,15	7.710	9.356
North Dakota	1,22	1,26	316	504
Ohio	2,09	2,11	9.431	10.359
Oklahoma	0,68	0,77	888	1.207
Oregon	2,72	2,92	4.104	5.515
Pennsylvania	2,54	2,35	12.929	13.651
Rhode Island	4,37	2,82	2.000	1.396
South Carolina	1,48	1,42	2.164	2.389
South Dakota	0,6	0,7	191	293
Tennessee	1,38	1,6	3.263	4.218
Texas	1,6	1,56	17.059	20.623
Utah	1,99	2,63	1.945	3.276
Vermont	2,08	1,95	493	519
Virginia	2,68	2,58	9.867	11.166
Washington	4,66	5,04	13.585	17.979
West Virginia	0,95	0,9	534	597
Wisconsin	1,85	2,21	4.132	5.605
Wyoming	0,43	0,3	129	115
U.S. undistributed	na	na	na	na
Puerto Rico	na	na	na	188
Other	na	na	3.814	62

Sia in Europa che negli Stati Uniti il settore che più investe in ricerca e sviluppo è il settore privato, vengono poi le istituzioni scolastiche e quelle governative: negli Stati Uniti gli investimenti dei privati costituiscono il 68,5% degli investimenti totali in questo settore (vengono poi le istituzioni scolastiche 14,6%, quelle governative con il 12,7% ed il terzo settore con il 4,3%) mentre in Europa gli investimenti dei privati coprono il 64% degli investimenti totali (vengono poi le istituzioni scolastiche 23%, quelle governative 12% e il terzo settore 1%). Stando ai dati contenuti nel rapporto Industrial R&D Investment Scoreboard, pubblicato dalla Commissione Europea a febbraio 2014, il 90%

degli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati a livello mondiale sarebbero sostenuti da solo 2500 aziende: 633 di queste sono radicate in Europa e 804 negli Stati Uniti.

Table 1. Overall performance of the 2500 companies in the 2014 Scoreboard					
Factor	Total	EU	USA	Japan	Other countries
No. of companies	2500	633	804	387	676
R&D in 2013 (€ bn)	538.5	162.4	193.7	85.6	96.8
R&D change (%)	4.9	2.6	5.0	5.5	8.1
Net Sales change (%)	2.7	-1.9	2.0	11.2	5.4
Operating Profit change (%)	8.2	-6.6	10.6	63.7	9.8
Employment change (%)	-0.1	-0.6	-3.1	2.8	1.7
Source: The 2014 EU Industrial R&D Investment Scoreboard. European Commission, JRC/DG RTD.					

Il gruppo automobilistico tedesco Volkswagen guida la classifica mondiale per il secondo anno consecutivo, con un totale di investimenti in R&S pari a 11,7 miliardi di EUR (+ 23,4%), seguito da Samsung (Corea del Sud) e Microsoft (Stati Uniti) al secondo e al terzo posto. Il settore automobilistico, nel quale gli investimenti hanno continuato ad aumentare del 6,2%, rappresenta un quarto del totale degli investimenti in R&S delle imprese. Nel 2013 le aziende su cui si basa il rapporto hanno dato lavoro a 48 milioni di persone in tutto il mondo. Negli ultimi 8 anni (2005-2013), l'occupazione nelle imprese con sede nell'UE ha registrato una crescita del 18,2%, guidata dai settori a forte intensità di R&S. Questa tendenza si riconferma, nonostante la lieve diminuzione dell'occupazione (0,6%) registrata dalle imprese dell'UE l'anno scorso. Il 97% degli investimenti totali in R&S delle imprese aventi sede nell'UE riguarda imprese situate in 10 paesi. Il risultato globale è

riconducibile principalmente a imprese con sede in tre paesi: Germania, Francia e Regno Unito, che rappresentano oltre due terzi del totale degli investimenti. In Germania e nel Regno Unito, gli investimenti delle imprese hanno continuato ad aumentare a un livello superiore alla media (rispettivamente 5,9% e 5,2%) mentre le imprese francesi hanno registrato una diminuzione degli investimenti in R&S (- 3,4%). Il calo degli investimenti in alcune grandi imprese dell'UE, come Nokia (- 17,1%) e STMicroelectronics (- 19,2%), si è riflesso in maniera particolare sugli investimenti totali in R&S dei rispettivi paesi (- 11,6% per la Finlandia e - 0,1% per i Paesi Bassi), due tra i primi dieci paesi d'Europa. Negli ultimi 5 anni in Germania la produttività del lavoro è cresciuta del 15% mentre in Italia è rimasta sostanzialmente invariata. A parità di ogni altro fattore gli investimenti in R&D rappresentano quello maggiormente in grado di incidere sull'occupazione e l'occupabilità delle persone. C'è da chiedersi se le leggi e il quadro regolatorio possano incidere in questo quadro indirizzando i comportamenti delle imprese e degli altri attori del sistema Paese. La risposta è positiva, lo strumento è quello della "norma incentivante", a cui i Paesi europei virtuosi come la Germania e la Francia hanno saputo ricorrere in modo adeguato rispetto agli obiettivi. Fino ad ora ci siamo occupati di quelle norme del diritto del lavoro che hanno la primaria funzione di "proteggere" il prestatore di lavoro contro il c.d. potere contrattuale del datore di lavoro valutando la loro incidenza sui livelli occupazionali. L'esigenza di contemperare diverse finalità, unitamente all'evoluzione dei modi di produzione e di circolazione della ricchezza, hanno indotto il Legislatore a sperimentare, nel corso del tempo, tecniche alternative o anche solo concorrenti all'intervento della norma inderogabile di legge con funzione "protettiva", così che le norme del diritto del lavoro si caratterizzano oggi per molteplici livelli e gradi di regolazione. Gli obiettivi del sostegno al sistema produttivo, della garanzia delle pari opportunità, della lotta alla disoccupazione hanno

contribuito alla elaborazione di norme di tipo promozionale e incentivante, dirette a incidere sul sistema delle convenienze degli operatori economici in modo da indurli ad assumere comportamenti ritenuti virtuosi per l'interesse generale della economia e della collettività dei lavoratori. Gli incentivi possono essere di due tipi: a) economici volti alla modernizzazione riorganizzazione del mercato del lavoro; b) economici volti a sostenere l'occupazione di alcuni soggetti o di particolari settori. Di qualunque tipo essi siano gli incentivi a favore dell'occupazione incontrano in ogni caso rilevanti limiti nelle disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulle politiche di concorrenza e, segnatamente, in materia di aiuti di Stato. L'obiettivo di combattere la disoccupazione, contribuire alla emersione di aree di lavoro "nero" e sostenere la creazione di nuova occupazione non è di per sé sufficiente per sostenere la legittimità dell'intervento pubblico. Occorre innanzitutto che l'intervento statale non abbia carattere generale, non riguardi cioè tutte le imprese operanti in uno Stato e indifferentemente tutti i lavoratori. Il Regolamento n. 800 del 2008 - al fine di favorire le politiche di incentivazione concertate dagli Stati membri nell'ambito della Strategia europea per la occupazione – procede alla quantificazione delle condizioni e dei livelli di aiuto ammissibili e come tali esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione individuando le condizioni di durata minima della occupazione sovvenzionata e le categorie speciali di lavoratori che possono beneficiare di un trattamento più favorevole (donne, giovani, disabili, soggetti a rischio di esclusione sociale...), o il motivo per cui si decide di investire su un particolare settore (assunzione di giovani nel settore della ricerca). Perché dunque un incentivo sia legittimo, occorre che rispetti le caratteristiche previste dal Regolamento n. 800, ovvero che abbia ricevuto l'autorizzazione della Commissione.

Come abbiamo visto nella seconda parte di questo studio diverse sono le tecniche che gli Stati Europei hanno utilizzato per incentivare la modernizzazione del lavoro, la ricerca e lo sviluppo e più in generale la creazione di un mercato del lavoro inclusivo. Se però, come abbiamo visto, la definizione di incentivi alle assunzioni e alle trasformazioni ha avuto soprattutto negli ultimi anni un ruolo di indubitabile rilievo sotto il profilo quantitativo, è oggetto di ampia discussione la loro efficacia sia rispetto all'obiettivo di aumentare *tour court* l'occupazione (incentivi alle assunzioni) sia rispetto all'obiettivo di favorire il passaggio a contratti di lavoro più stabili (incentivi alle trasformazioni). Le criticità essenziali sono di duplice natura: a) la prima è riconducibile ai casi in cui l'incentivo è di fatto solo un premio: le imprese avrebbero fatto le medesime scelte in termini di politica del personale, anche in assenza dell'incentivo; esso quindi diviene un costo (per l'erogatore) e una sorta di sopravvenienza attiva per il soggetto che lo riceve, senza aver determinato alcuna modifica delle dinamiche occupazionali; b) la seconda è riconducibile ai fenomeni di spiazzamento (*displacement* o *crowding out*): gli incentivi dirottano le scelte delle imprese a favore di determinati soggetti; a volte tale dirottamento risponde agli obiettivi espliciti del policy maker (è il caso ad esempio dei disabili), altre volte induce degli spostamenti nelle scelte delle imprese, a favore di determinate fasce di popolazione, che vanno al di là delle intenzioni del legislatore e che comunque non generano né occupazione aggiuntiva né crescita della quota di occupazione stabile.

La verifica compiuta di tali effetti può non essere cosa facile, dovendo fare riferimento alle decisioni delle imprese, note in caso di presenza della politica e ignote nel caso della sua assenza. Negli Stati Uniti l'approccio dell'investimento basato sull'evidence based costituisce da anni il parametro alla luce del quale vengono deliberati i finanziamenti pubblici e si valuta l'opportunità di introdurre una politica pubblica, diversamente in

Europa solo gli Stati Nordeuropei, la Germania e il Regno Unito possono contare su sistemi consolidati di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche. La difficoltà di “valutare” se le risorse investite in politiche di tipo incentivante abbiano prodotto gli effetti desiderati, è particolarmente sentita nei Paesi dell’Europa mediterranea dove a fronte di una tendenza interventista dei governi non si rinviene l’abitudine a parametrare l’azione ai risultati. Normalmente all’assenza di meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche si accompagna una minore responsabilità politica e un meno vivo dialogo e concertazione delle politiche con la società civile e le sue organizzazioni, all’opposto i paesi dotati di meccanismi di valutazione, i policy makers sono abituati al confronto con un’opinione pubblica e organizzazioni sociali informate e sono più disposti a innovare in quanto motivati ad apprendere e a correggere scelte sbagliate o inadeguate.

Al contrario due sono gli aspetti che maggiormente paiono incidere sui tassi di partecipazione dei giovani: l’esistenza di un sistema di relazioni industriali maturo a forte vocazione decentrata capace di incidere determinando le condizioni di ingresso nel mercato del lavoro e la presenza di programmi di transizione scuola-lavoro formali o informali (comprensivi quindi del *mentoring* e del c.d. *old boys network*) e di strumenti contrattuali volti a favorire il dialogo sociale e l’integrazione dei processi formativi e professionali (apprendistato).

Partendo dal primo punto, è stato dimostrato in numerosi e autorevoli studi condotti a livello internazionale che laddove il sistema di relazioni industriali è cooperativo e gioca un ruolo di primo piano nella regolamentazione del rapporto di lavoro a livello aziendale intervenendo sui processi formativi ed esiste un approccio sistemico alla questione occupazionale (governo, parti sociali, imprese, sistema educativo) i tassi di non partecipazione giovanile sono maggiormente contenuti. In particolare

giocherebbero un ruolo determinante, la presenza di politiche di moderazione salariale in ingresso, la presenza di *standard* professionali e formativi per la definizione dei profili professionali e delle qualifiche, la presenza di un sistema di certificazione delle competenze e la mobilità da sistema lavorativo e scolastico. Queste variabili ricorrono nel loro insieme in Germania, dove i livelli di partecipazione dei giovani sono tra i più alti dell'intero globo. Questi valori non si misurano però a partire dal tasso di sindacalizzazione, che in Germania è più basso che in Italia e in Spagna, quanto piuttosto dal livello di attivazione delle parti sociali nei processi decisionali: in Germania le parti sociali giocano un ruolo di primo piano nella *governance* del rapporto di lavoro e nella regolamentazione stessa delle dinamiche del mercato del lavoro: non solo la contrattazione collettiva è decentrata e vi sono radicati sistemi di partecipazione dei lavoratori ma le parti sociali sono inseriti a pieno titolo nella *governance* dei sistemi dei servizi per il lavoro e contribuiscono a determinare i percorsi formativi ed educativi. L'elevato livello di sindacalizzazione tra i giovani parrebbe essere più elevato proprio laddove i tassi di disoccupazione sono maggiori. Un elevato tasso di sindacalizzazione dei giovani può non essere indicatore dell'efficienza e della maturità del sistema di relazioni che va piuttosto misurato sul grado di incidenza delle relazioni industriali sulla regolazione del rapporto del lavoro. In particolare evidenze empiriche dimostrano che laddove le relazioni industriali sono maggiormente cooperative, dove la contrattazione collettiva è decentrata, dove la determinazione della retribuzione avviene in maniera flessibile in relazione a parametri non legati all'anzianità di servizio ma alle competenze, ai percorsi di crescita e ai risultati, si può sviluppare un ambiente produttivo maggiormente efficiente aprendo spazi per l'occupazione dei giovani. Al contrario laddove le parti sociali non operano in maniera cooperativa ma conflittuale e dove il sistema contrattuale è altamente

centralizzato, vi sono minori spazi per i giovani di entrare nel mercato del lavoro ma tassi di sindacalizzazione più elevati.

Le relazioni che abbiamo sopra individuato sono confermate dall'analisi comparata dei sistemi italiano e tedesco, mentre non è possibile procedere ad uno stesso confronto tra Massachussets e Florida posto che non esistono dati in questo senso se non a livello federale.

	Usa	Germania	Italia
Tasso di sindacalizzazione dei lavoratori (Fonte: OCED, 2012 i dati si riferiscono al 2010)	11,38%	18,6%	35,1%
Tasso di associazionismo dei datori di lavoro	n.d.	70%	60%
Sistema consolidato di contrattazione collettiva aziendale	X	X	
Relazioni industriali cooperative e dialogo sociale		X	
Flessibilità salariale determinata a livello aziendale	X	X	

Se il ruolo delle relazioni industriali costituisce una delle determinanti delle migliori performance occupazionali non è sufficiente da solo a spiegare il vantaggio dei giovani tedeschi rispetto ai loro coetanei americani. Alla base del successo del modello tedesco, dove non solo i tassi di partecipazione dei giovani sono più alti che in ogni altro paese del mondo ma dove anche i tassi di occupazione e disoccupazione dei giovani sono quasi allineati a quelli degli adulti, vi è un sistema delle transizioni occupazionali partecipato dalle parti sociali, le imprese, le istituzioni governative, gli operatori privati, le scuole, le organizzazioni giovanili e dal terzo settore che si fonda

sull'apprendistato. Al contrario la scarsa diffusione di questo contratto occupazionale negli Stati Uniti determinerebbe una maggiore difficoltà dei giovani ad inserirsi nel mercato del lavoro e ad una maggiore facilità ad uscirne rispetto agli adulti per una serie di caratteristiche collegate alla struttura del mercato del lavoro americano (es costo più elevato del licenziamento del lavoratore con un'elevata anzianità aziendale – seniority – rispetto a quello di un giovane) e all'assenza di canali formativi di ingresso incentivanti quali appunto l'apprendistato. Se infatti la pratica del mentoring risponde efficacemente ai fabbisogni orientativi e intermediativi che non trovano supporto in strutture pubbliche non è sufficiente per rendere davvero appetibile per un'azienda investire a parità di costi di ingresso su un giovane senza esperienza piuttosto che su un adulto qualificato.

	Usa	Germania	Italia
Tasso di disoccupazione 15 – 24 anni	12,8%	8%	41,8%
Tasso di giovani che non studiano e non lavorano 15-24 anni	15%	8,7%	26%
Tasso di disoccupazione 15-64 anni	5,8%	5%	13,4%
Diffusione dell'apprendistato	5%	60%	17%

L'aspetto delle transizioni occupazionali viene gestito in modo molto diverso in Europa e negli Stati Uniti con notevoli differenziazioni agli interno poi dei diversi stati. Nel primo caso prevalgono politiche pubbliche volte ad orientare le transizioni occupazionali verso particolari canali contrattuali (principalmente attraverso la tecnica dell'incentivo normativo) e a regolare i percorsi dalla scuola al lavoro (soprattutto attraverso reti di

placement almeno sulla carta formali) mentre nel secondo dove dopo la non soddisfacente esperienza avviata con l'ultima politica pubblica federale dedicata specificamente al tema della transizioni occupazionali dei giovani (*School to work opportunities act del 1994 – STWO*) il tema della transizione viene affrontato con un approccio molto diverso: il pubblico con specifici interventi e programmi solo dei soggetti particolarmente svantaggiati e vulnerabili lasciando al privato il placement che tendenzialmente viene gestito attraverso programmi più o meno formalizzati di mentoring. A partire dal 2010 anche il governo federale è tornato ad occuparsi di questi temi attraverso un working group di indirizzo il cui ruolo è quello di raccogliere e diffondere le buone pratiche prestando assistenza tecnica ai diversi livelli istituzionali nazionali e locali. Seppure negli Stati Uniti non esista una politica pubblica equiparabile alla garanzia giovani europea esistono notevoli misure che ne richiamano i contenuti. In entrambi i casi si tratta di misure molto recenti, l'azione europea è stata avviata a livello comunitario nel 2013 mentre la fase di implementazione nazionale non è ancora stata completamente avviata.

Nello schema che segue abbiamo riportato i pilastri della Raccomandazione Europea confrontandoli con quanto presente nel contesto Statunitense, nell'ultima colonna abbiamo riportato le misure presenti in Germania, che per le caratteristiche di cui sopra, abbiamo individuato quale modello di riferimento.

Pilastro	Raccomandazione Europea	Stati Uniti	Germania
----------	-------------------------	-------------	----------

Elaborare strategie basate sulla partnership	Il ruolo di coordinamento delle politiche attuate negli Stati Membri è affidato alla Commissione alla quale spetta anche un compito di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali. La Raccomandazione rinvia agli Stati Membri il compito di identificare l'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di "Garanzia per i Giovani" a livello nazionale e di coordinare la partnership a tutti i livelli in tutti i settori per l'attuazione delle misure del piano.	Nel 2008 il Congresso ha pubblicato uno studio sui principali risultati dei programmi condotti a livello nazionale e locale a favore dei giovani e ha formalmente istituito un gruppo di lavoro il «Working Group on Youth Programs». Il Working Group riunisce al suo interno le agenzie federali e i dipartimenti che si occupano di questioni legate alla partecipazione dei giovani.	In Germania il coordinamento dell'attuazione di garanzia giovani è riconosciuto al Ministero del Lavoro mentre la governance delle azioni spetta ai servizi per il lavoro della cui governance fanno parte anche le parti sociali. L'Agenzia Federale tedesca si occupa anche di orientamento e la consulenza professionale nelle scuole e coordina partnership su diversi livelli (organizzazioni giovanili, terzo settore, servizi di assistenza sanitaria).
Attivazione dei giovani e centralità dei servizi occupazionali	La Raccomandazione europea richiede agli Stati membri di elaborare specifiche strategie di sensibilizzazione	Gli Stati Uniti applicano la stessa strategia seppure utilizzano una diversa struttura: non essendo presente una struttura di	Già prima dell'adozione della Raccomandazione europea in Germania il principio dell'intervento tempestivo e della

	nei confronti dei giovani per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali e per creare punti focali comuni o istituire un coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte.	servizi occupazionali pubblici paragonabili all'infrastruttura europea il ruolo di sensibilizzazione e attivazione è rinviato al privato e alle istituzioni scolastiche e del terzo settore. In particolare l'opportunity nation prevede l'impegno di tutti gli attori coinvolti a creare opportunità di partecipazione sociale anche attraverso il volontariato e il terzo settore.	pronta attivazione costituiva uno dei cardini delle misure previste a favore dell'occupazione e dell'occupabilità dei giovani: La Young People and Career Work Alliance costituisce dal 2008 la sede di un partenariato all'interno del quale collaborano le agenzie per il lavoro, i centri pubblici per l'impiego, i comuni, le organizzazioni giovanili. I diversi soggetti coinvolti hanno sottoscritto un accordo di cooperazione costitutivo dell'Alleanza e hanno definito un sistema di regole di funzionamento della stessa con l'intento di promuovere la trasparenza, effettuare analisi congiunte, ottimizzare la disponibilità dei
--	--	---	--

			dati sociali pertinenti sui giovani e il loro ambiente nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, evitare duplicazioni di sforzi nell'elaborazione di questionari e profili, creare processi comuni e sincronizzare le offerte. In Germania i servizi occupazionali svolgono un ruolo fondamentale nel placement basando le loro attività su un rapporto costante con le scuole e le università e avendo sperimentato misure efficienti per l'orientamento personalizzato e la progettazione individuale
Misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro	La Raccomandazione europea prevede due tipi di misure: un primo tipo volto a migliorare le competenze dei	Negli Stati Uniti mentre sono previsti a livello locale diversi programmi volti a favorire il reingresso dei	In Germania il contenimento dei tassi di abbandono e l'ingresso nel mercato del lavoro si realizzano

	giovani, offrendo ai giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e in possesso di scarse qualifiche la possibilità di riprendere il percorso scolastico o formativo, garantendo che le misure adottate migliorino le capacità e le competenze e siano allineate in termini di domanda di lavoro e che queste siano certificabili; un secondo tipo di misure sono invece connesse al mercato del lavoro ed hanno l'obiettivo di pervenire se del caso alla riduzione dei costi non salariali del lavoro al fine di migliorare le prospettive di assunzione dei più giovani. Tra gli strumenti cardine vengono	drop out a livello nazionale o locale avviati in partnership con le scuole e i servizi sanitari o sociali, dopo il 1994 non sono più state promosse politiche pubbliche per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro. L'apprendistato continua ad essere un canale scarsamente utilizzato e oggetto di poche sperimentazioni innovative. L'unica eccezione è costituita dal north carolina.	attraverso il sistema dell'apprendistato duale. Accanto a questo è presente un sistema di incentivi che mira soprattutto al supporto di giovani svantaggiati, a causa della loro bassa scolarizzazione o a causa di una disabilità. Per quanto riguarda quest'ultimo gruppo, esiste dal 2008 uno strumento di formazione e stabilizzazione per disabili chiamata "Unterstützte Beschäftigung" (impiego assistito). Con questa modalità, un disabile ottiene una qualificazione all'interno di un'impresa nella quale il formatore aziendale viene affiancato da un trainer esterno incaricato dalla BA con competenze specifiche che
--	--	--	---

	individuati i tirocini e gli apprendistati.	vengono incontro alle esigenze della persona disabile. Come per il normale percorso di apprendistato, anche il lavoratore disabile segue inoltre delle lezioni teoriche in un ente formativo abilitato. Prima di iniziare il percorso formativo e lavorativo, reparti specializzati dei servizi per il lavoro ("REHATeams") offrono assistenza e consulenza ai giovani disabili. Attraverso la valutazione del servizio psicologico e sanitario interno sono in grado di definire le professioni che un disabile può esercitare facilitando così il suo collocamento. Quanto ai «giovani svantaggiati» nel 2008 è stato introdotto uno specifico programma con
--	--	---

			l'obiettivo di creare nel corso di 3 anni 100.000 posti di apprendistato aggiuntivi per giovani senza diploma scolastico o poco qualificati per altri motivi che per questa ragione avevano cercato un posto di apprendistato senza successo ("Altbewerber"). Le aziende che mettono a disposizione un nuovo posto di apprendistato per questo gruppo di persone possono ricevere un bonus per la formazione che va dai 4 mila ai 6 mila euro secondo il livello salariale regionale per gli apprendisti. L'erogazione avviene in due momenti: la metà alla conclusione del periodo di prova, l'altra metà nel momento in cui il giovane viene registrato per l'esame finale
--	--	--	---

			di diploma.
Finanziamento Valutazione Attuazione	La Raccomandazione prevede che la Commissione debba farsi carico del monitoraggio e della valutazione delle misure garantendo un uso efficiente delle risorse e di promuovere le attività di apprendimento reciproco a livello nazionale regionale e locale tra tutti i soggetti coinvolti.	Con l'Appropriation Act del 2009 sono state individuate nello specifico le funzioni demandate a questo organismo, ossia: promuovere partnership innovative a livello federale, nazionale e locale per individuare strategie volte a contrastare il fenomeno della disconnessione giovanile; condividere le buone prassi e facilitarne la circolazione; fornire assistenza tecnica e supporto ai diversi livelli di governo; monitorare le diverse azioni intraprese ai diversi livelli formulando raccomandazioni volte al loro miglioramento. Le attività di questo gruppo di lavoro	-

		sono confluite all'interno di un documento ancora in bozza «Pathways for Youth: Draft Strategic Plan for Federal Collaboration» del 2013. Nel 2012 è stato istituito un fondo specificamente dedicato a sostenere le azioni a favore degli youth disconnected, il Forum interagency on disconnected youth, gestito dalla task force delle 12 agenzie della Task Force for disadvantaged youth. Nel 2014 con l'approvazione del Consolidation Appropriation Act ha riconosciuto al Working Group una piena autonomia nella valutazione dei programmi e nello stanziamento dei fondi ai diversi livelli istituzionali	
--	--	--	--

		di gestione.	
--	--	--------------	--

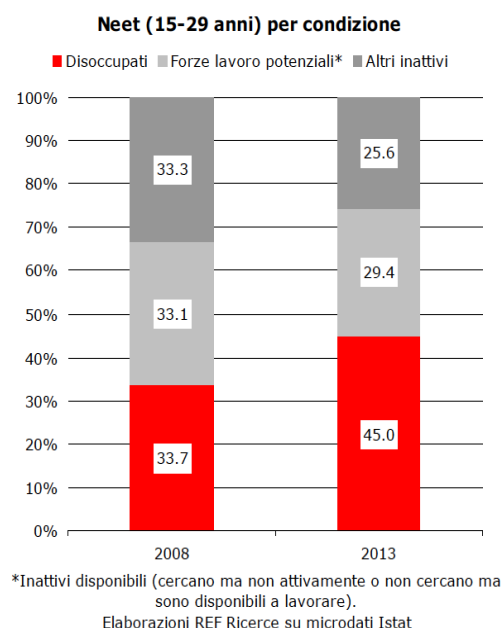
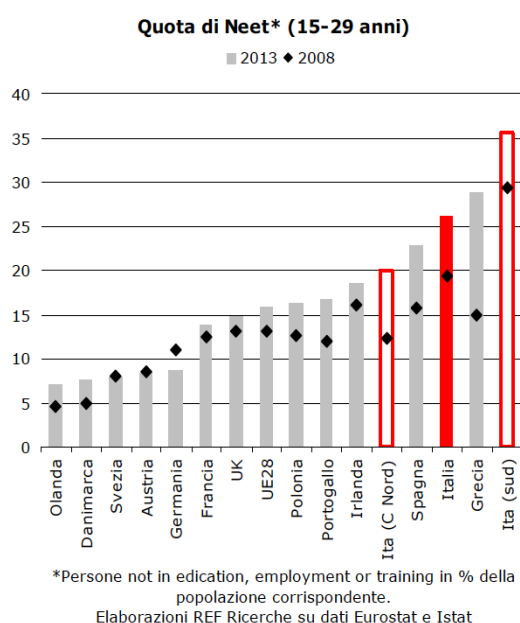
La tabella evidenzia la confrontabilità dell'approccio europeo e quello statunitense mettendo tuttavia in luce come la determinante sia costituita dall'apprendistato che costituisce l'unico strumento capace di agire come politica attiva e di attivazione e al contempo quale leva per costruire partnership efficienti a tutti i livelli. L'essenzialità di questa misura soprattutto quale strumento per aumentare la partecipazione dei giovani alla vita attiva emerge dall'analisi comparata: pur in presenza di tassi di disoccupazione giovanile confrontabili in Stati Uniti e in Germania, le prestazioni occupazionali dei giovani rispetto a quelle degli adulti sono equilibrate in Germania ma non negli Stati Uniti, né qui si leggono tassi contenuti come quelli registrati in Germania in relazione ai giovani che non studiano e non lavorano. In conclusione possiamo sostenere dunque che analizzando in chiave comparata i principali indicatori del mercato del lavoro e della società nel complesso, emerge come la determinante principale dell'occupazione e la partecipazione giovanile sia la presenza di un sistema capace di supportare i giovani nelle loro transizioni occupazionali, ed in particolare in quella più delicata, quella dalla scuola al lavoro. Nei Paesi dove si registrano tassi contenuti di disoccupazione ed un' elevata partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, l'apprendistato è lo strumento di politica attiva con cui si realizza il *placement* e si supportano, accompagnandoli, i giovani nel passaggio verso l'età adulta. In particolare, sebbene non esista una connessione certa tra politiche occupazionali e la loro efficacia, secondo l'OECD vi sarebbe una relazione dimostrata tra crescita del PIL, occupazione, spesa per ricerca e sviluppo che si realizza anche investendo sull'apprendistato, sui giovani, sul futuro.

2. Garanzia Giovani in Italia: attuazione e primi risultati

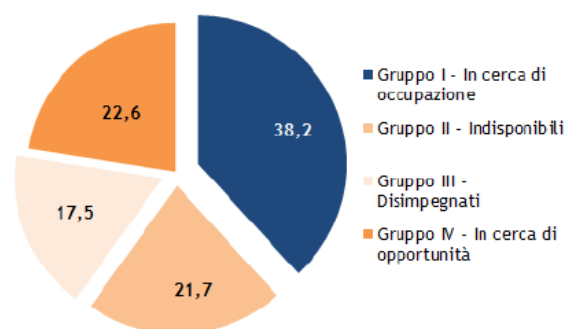
Nel nostro Paese partire dal 2008 il tasso di occupazione delle persone con meno di 30 anni è calato di quasi 10 punti percentuali (dal 39.9 al 29.4 per cento), mentre è cresciuta l'incidenza dei disoccupati (dal 7.1 al 12.3 per cento della popolazione corrispondente) e il tasso di disoccupazione è praticamente raddoppiato. A ciò si aggiunge un ulteriore incremento della quota di disoccupati di lunga durata, ovvero quelli in cerca di lavoro da almeno 12 mesi, che ormai rappresenta il 53.3 per cento dei giovani in cerca di lavoro. Particolarmente critica è la condizione dei 25-29enni, fascia di età che include i giovani coinvolti nella fase di transizione università-lavoro. In questo gruppo la riduzione del tasso di occupazione rispetto al 2008 è stata di 11.6 punti percentuali, con un'incidenza elevata di disoccupati e di forze lavoro potenziali. Negli ultimi sei anni tra i giovani under-30 si sono persi oltre un milione di posti di lavoro, pari ad una variazione cumulata del 27.5 per cento. Le difficoltà dei giovani si sono manifestate in tutte le ripartizioni geografiche, seppure con maggiore intensità nel Mezzogiorno (-33 per cento rispetto al 2008). Tra i più colpiti ci sono anche i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (-28 per cento), quelli con contratto di apprendistato (-44.2 per cento), e quelli a tempo pieno (-33.3 per cento).

L'Italia ha la quota più elevata di *NEET* di tutta Europa: si stima che essi siano 1 milione e 274 mila nella fascia di età 15-24 anni. Le cifre quasi raddoppiano se si considera invece la fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni. L'incidenza percentuale sul totale della popolazione di riferimento è pari al 21% per la fascia di età 15-24 anni e al 27,4% per la fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni. I valori crescono poi ulteriormente se si considera la situazione dei ragazzi meridionali, dove i *NEET* costituiscono più del 33% della popolazione della fascia di età compresa tra i

15 e i 29 anni. Il numero di *NEET* in Italia è cresciuto notevolmente e costantemente negli anni della crisi, evidenziando una situazione di particolare criticità: non studiare e non lavorare significa per un ragazzo non investire sul proprio capitale umano in termini di formazione e sviluppo di competenze professionali, e, per un Paese sostenere costi elevatissimi in termini di crescita, sviluppo. La particolarità del nostro Paese, rispetto agli altri Paesi europei con elevati tassi di *NEET*, come per esempio la Spagna e la Grecia, riguarda il fatto che già nel 2008, i *NEET* rappresentavano una quota consistente di giovani italiani: ciò indica una difficoltà strutturale del nostro Paese ad assorbire forza lavoro giovane. Differentemente da quanto accade altrove nel nostro Paese il problema della disoccupazione giovanile ha radici profonde, che la crisi ha solo acuitizzato.



I *NEET* costituiscono un gruppo eterogeneo di ragazzi, la cui condizione di “non partecipazione” assume un significato diverso a seconda del punto di osservazione assunto. La ricerca stessa di un minimo comun denominatore della condizione *NEET* è fuorviante, poiché essa comprende vari sottogruppi di giovani. Osservando la composizione dei *NEET* e disaggregando il dato tenendo conto della motivazione che ha determinato la condizione di *NEET*, si può notare come negli anni della crisi, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, è aumentata la quota di disoccupati, mentre quella di inattivi pur essendo cresciuta in termini assoluti è diminuita in termini relativi. Ciò significa che vi è sempre una più consistente quota di giovani che è involontariamente *NEET*, che cerca lavoro sfatando l'idea che i giovani italiani rimangano in questa condizione per una scelta di vita. La ben nota eterogeneità interna al concetto stesso di *NEET* emerge poi in tutta la sua forza analizzando le caratteristiche “interne” del gruppo dei *NEET* italiani.

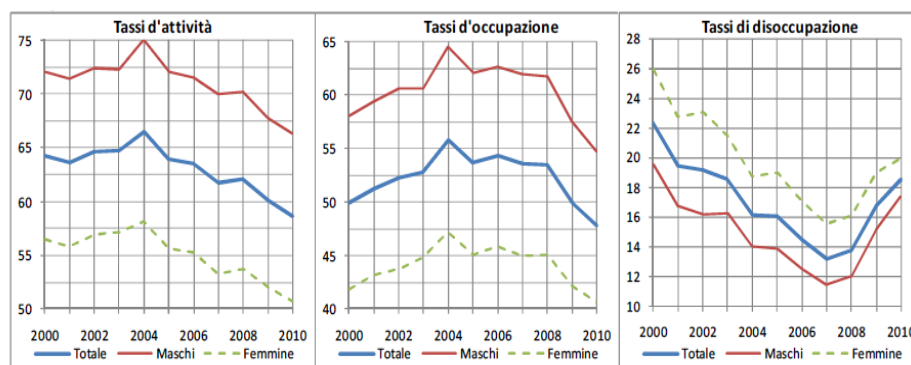


Fonte: elaborazioni Staff SSRMdL di Italia Lavoro su Microdati RCFL - Istat

Scomponendo ulteriormente tali gruppi per titolo di studio e stato civile è possibile arricchire il quadro con aggiuntivi elementi di

sfondo. In particolare il tema della mancanza di adeguate skills formative contribuisce a spiegare l'appartenenza ad una dimensione piuttosto che ad un'altra: nel gruppo dei disimpegnati e degli indisponibili sono presenti in modo consistente ragazzi con un basso livello di istruzione mentre nel gruppo di ragazzi in cerca di occupazione o opportunità sono presenti soprattutto ragazzi con un livello di istruzione medio-altro. Relativamente invece allo stato civile, se a prevalere, per quanto riguarda soprattutto i ragazzi, è la condizione di celibato riscontrabile in netta preponderanza in tutti e quattro i sottogruppi, con riguardo alle ragazze, al contrario l'essere coniugate e con responsabilità familiari connota in particolare la loro appartenenza al gruppo degli "indisponibili". Anche l'appartenenza territoriale caratterizza i diversi sottogruppi: la maggior parte dei "disimpegnati" risiede al sud mentre tra coloro sono "in cerca di un'occupazione", sono più numerosi quelli residenti al nord.

Le riforme del mercato del lavoro realizzate negli ultimi anni in Italia, spesso su sollecitazione esterna, pur determinate dall'intento di aumentare la partecipazione dei giovani nel mondo del lavoro, non sono riuscite, come era prevedibile, ad incidere sulle dinamiche occupazionali. Paradossalmente è proprio in corrispondenza della "stagione delle riforme", successive alla Legge Biagi, che la disoccupazione giovanile ha fatto segnare i risultati peggiori.



Fonte: Istat, indagine sulle forze di lavoro

Le riforme introdotte in Italia, con l'obiettivo di incrementare l'occupazione attraverso una maggiore flessibilità e deregolamentazione del mercato, sono intervenute per lo più agendo sulle condizioni contrattuali dei nuovi entranti, incrementando il divario tra *insiders* e *outsiders* e la segmentazione del mercato del lavoro con effetti negativi soprattutto i giovani, senza migliorare, nè le prestazioni occupazionali, né il funzionamento del mercato del lavoro.

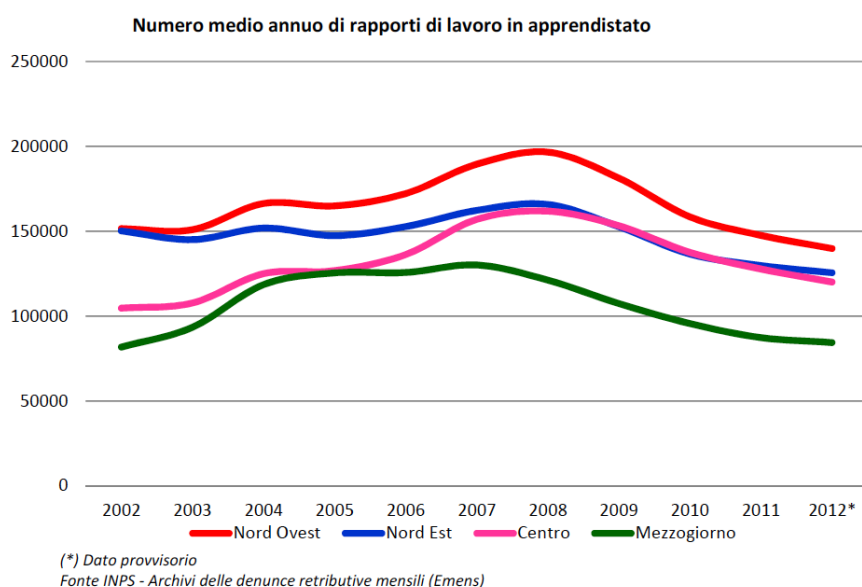
Riferimento normativo	Finalità	Istituti regolamentati
L. n. 92 del 28 giugno 2012 (Legge Fornero)	"[...] realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione [...]"	- Contratti (lavoro a tempo determinato, apprendistato; lavoro a intermittente, lavoro a tempo parziale, contratto di inserimento – soppressione-, lavoro a progetto, associazione in partecipazione, lavoro autonomo, lavoro occasionale, tirocini) - Organizzazione del mercato del lavoro (ammortizzatori sociali, formazione, certificazione)

		delle competenze, congedi parentali, contenzioso)
L. n. 99 del 9 agosto 2013 (Legge Giovannini)	"[...]promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale, al fine di favorire immediate opportunità di impiego, in considerazione della gravità della situazione occupazionale [...]"	- Contratti (apprendistato, tirocini, lavoro a tempo determinato, lavoro intermittente, lavoro a progetto, associazione in partecipazione) - Organizzazione del mercato del lavoro (attuazione garanzia giovani, incentivi, ammortizzatori sociali)
L. n. 78 del 19 maggio 2014 (Jobs Act)	" [...] semplificare alcune tipologie contrattuali di lavoro, al fine di generare nuova occupazione, in particolare giovanile [...] semplificare le modalità attraverso le quali viene favorito l'incontro tra domanda e offerta di lavoro [...]"	- Contratti (apprendistato e lavoro a tempo determinato e contratto a tutele crescenti) - Organizzazione del mercato del lavoro (attuazione garanzia giovani, servizi per il lavoro)

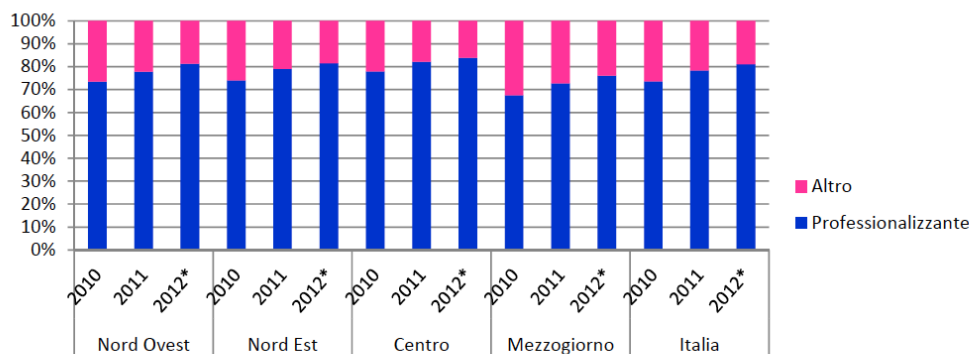
Che l'apprendistato sia la sola via da possibile per combattere la piaga della disoccupazione giovanile non pare ancora chiaro al nostro Paese. Seppure negli ultimi 5 anni si siano succeduti ripetuti interventi normativi tesi a rendere, sulla carta, l'apprendistato la forma principale d'ingresso nel mondo del lavoro, ciò non si è verificato, o almeno, non nella misura sperata.

Il 61,5% dei giovani italiani è occupato con un contratto a tempo determinato, mentre nemmeno il 14% con un contratto di apprendistato. L'andamento negativo e la contrazione delle assunzioni con questa tipologia contrattuale raccontano come a poco o nulla siano valsi i tentativi di semplificarla, percepiti per lo

più come inadeguati dalla maggior parte delle imprese, che continuano a privilegiare le assunzioni a tempo determinato. Le assunzioni in apprendistato fanno registrare un calo in tutte le Regioni, eccezion fatta per il Trentino Alto Adige, dove al contrario si continua a registrare un trend positivo, ad ulteriore conferma della correlazione positiva tra apprendistato e occupazione giovanile.



Nel nostro Paese le attivazioni in apprendistato riguardano quasi esclusivamente l'apprendistato professionalizzante, mentre non trova alcuna presa, eccezion fatta per la Provincia Autonoma di Bolzano, l'apprendistato scolastico (apprendistato per la qualifica e il diploma e apprendistato di alta formazione) che paiono essere ancora percepiti come percorsi di nicchia.



(*) Dato provvisorio

Fonte: INPS - Archivi delle denunce retributive mensili (Emens)

I più recenti rapporti internazionali ed europei insistono sulla necessità di rafforzare l'apprendistato quale canale d'ingresso nel mercato del lavoro e strumento per realizzare l'alternanza scuola-lavoro, ma il nostro Paese, a suo scapito, non pare investire e credere a sufficienza, come testimonia il piano di attuazione predisposto dal Governo italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani.

Il cammino verso l'attuazione in Italia della Garanzia Giovani è iniziato nel Luglio del 2013, quando - con l'intento di dare seguito alle indicazioni contenute nel primo asse della Raccomandazione europea che richiede di "identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori" - il D.L. n. 76/2013 convertito con modifiche nella Legge n. 99/2013, ha istituito una Struttura di missione preposta per l'appunto al coordinamento delle azioni funzionali all'attuazione della garanzia nel nostro Paese e alla definizione del Piano Nazionale di Attuazione. La struttura è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro, e si compone dei Presidenti di Italia Lavoro e Isfol, del Direttore generale dell'INPS, dei Dirigenti delle Direzioni Generali del Ministero del

Lavoro e di quello dell'Istruzione, di tre rappresentanti della Conferenza Stato Regioni, di due rappresentanti dell'Unione Province Italiane e di un rappresentante dell'Unione Italiana della Camere di Commercio. Essa, per espressa previsione normativa, cesserà le proprie funzioni il 31 dicembre 2014. Si tratta di una tecnostruttura temporanea, destinata ad operare in attesa di un paventato riordino dei servizi per l'impiego che tarda ad arrivare, cui spetterà – come accade nelle best practices europee –poi la *governance* di tutte le azioni afferenti al sistema di garanzia. In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della Legge n. 99/2013 è chiamata a: 1) interagire con i diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle Regioni; 2) individuare le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per realizzazione dei medesimi obiettivi; 3) definire le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva nonché i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche; 4) promuovere la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni private per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni; 5) monitorare e valutare gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto; 6) definire meccanismi di premialità' in funzione dei risultati conseguiti dai diversi soggetti.

L'8 dicembre 2013 la Struttura di Missione ha presentato alla Commissione Europea il Piano Nazionale di Attuazione. Il documento si compone di diverse parti, coerentemente allo schema predisposto dalla Commissione. In particolare, la prima parte è dedicata alla ricostruzione del contesto in cui la Garanzia europea si inserisce con riferimento alle misure già presenti e alle condizioni occupazionali dei giovani italiani, la seconda identifica la platea dei destinatari e individua i parametri per la

distribuzione delle risorse tra le varie realtà territoriali, lo schema complessivo delle misure e gli attori coinvolti nell'attuazione del Piano.

Diversamente da quanto previsto inizialmente nel Piano presentato alla Commissione Europea, il Governo italiano, con il D.L. n. 34/2014 ha deciso di estendere la Garanzia Giovani a tutti i ragazzi al di sotto dei trent'anni.

Lo schema previsto dal Piano nazionale prevede un sistema di Garanzia su tre livelli. L'accesso al sistema avviene mediante registrazione al portale nazionale ovvero ai diversi portali regionali attivi. La registrazione al portale nazionale o regionale può essere realizzata direttamente dal ragazzo mediante la compilazione di un application on line ovvero rivolgendosi presso un punto abilitato. Alla registrazione segue la fissazione di un colloquio per la stipulazione di un patto di servizio nell'ambito del quale si procede alla definizione di un percorso personalizzato finalizzato all'inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo/scolastico da realizzarsi attraverso le seguenti azioni:

1. offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa
2. offerta di contratto di apprendistato, eventualmente accompagnata da specifici incentivi
3. offerta di tirocinio, eventualmente accompagnata da una borsa di tirocinio
4. proposta di iscrizione al servizio civile con relativa borsa
5. accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa
6. interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale
7. inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi e specializzarsi professionalmente.

L'attuazione del Piano Nazionale prevede un approccio che vede il coinvolgimento delle Regioni quali "organismi intermedi" che concorrono con il Governo alla definizione del programma di Garanzia e attuano direttamente la strategia nei territori.

L'attuazione concreta delle diverse azioni previste dal Piano nazionale avviene secondo le forme e i modi previsti dai piani territoriali messi a punto dalle singole Regioni, che hanno definito i contenuti degli stessi, sulla base di una convenzione e uno schema sottoscritto con il Ministero del Lavoro.

Le Regioni di concerto con il Ministero hanno distribuito le risorse a disposizione tra le diverse azioni finanziabili procedendo poi alla definizione dei piani attuativi e alla pubblicazione dei primi bandi. Dall'analisi dei dati si evince un tendenziale e diffusa concertazione delle risorse sulla formazione, tirocini e bonus occupazionali.

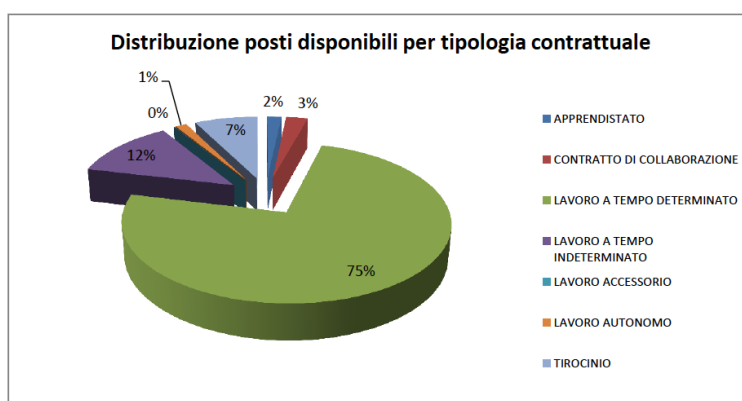
MISURE	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Accoglienza, presa in carico e orientamento	6,2	6,1	16,3	11
Formazione	25,6	13,2	19,4	20,4
Accompagnamento al lavoro	14,1	16,4	14,3	14,6
Apprendistato	2,3	5	5,9	4,5
Tirocinio extra-curriculare (anche in mobilità)	29,4	22,2	15	21,3
Servizio civile	2,2	10,9	7,9	6,5
Servizio all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	4,1	4,1	7,4	5,7
Mobilità professionale transnazionale e territoriale	1,7	1,8	3,6	2,6
Bonus occupazionale	14,5	20,3	10,2	13,5
TOTALE	100	100	100	100

Sebbene la Garanzia Giovani in Italia sia stata avviata ufficialmente il primo maggio 2014 e siano trascorsi ormai 4 mesi dalla sua attivazione formale, ad oggi essa non è pienamente operativa, in molti territori mancano del tutto le misure di

attuazione e la pubblicazione dei relativi bandi, in altre le procedure sono al momento aperte e in attesa di definizione.

Nemmeno il 13% dei ragazzi registrati al programma ha avuto effettivo avvio. Le opportunità di lavoro o tirocinio ad oggi effettivamente disponibili e pubblicate nel portale nazionale bastano a soddisfare solo poco più della metà dei ragazzi che hanno sostenuto il primo colloquio.

La maggior parte delle opportunità disponibili riguardano inserimenti con contratti di lavoro a tempo determinato e sono in molti casi legate a situazioni di stagionalità e si riferiscono conseguentemente ad opportunità di lavoro che si sarebbero manifestate a prescindere dalla Garanzia Giovani.



Un primo bilancio relativo allo stato di attuazione della Garanzia Giovani in Italia è negativo ed evidenzia un'attuazione non omogenea delle misure nei territori. L'incapacità di rispondere adeguatamente agli impegni europei dipende in primo luogo da ragioni strutturali. L'attuazione efficace della Garanzia Giovani richiede e presuppone l'esistenza di un sistema efficiente e funzionante di servizi per il lavoro e politiche attive, sistema che in Italia non esiste. La necessità di una riforma in questo senso

in Italia è sentita da anni e ritualmente compare nelle agende di ciascun Governo in carica ma senza approdare ad una soluzione. Allo stato attuale le dinamiche relative al governo del mercato del lavoro sono regolate nell'ambito di un complesso riparto tra Regioni e Stato centrale che ha avuto l'effetto di determinare l'esistenza di 21 diversi mercati del lavoro. L'assetto dei rapporti tra pubblico e privato è rimesso a regole fissate dalle Regioni che hanno dato luogo ad un complesso sistema di accreditamenti rispondente a logiche non omogenee. In molte Regioni, nonostante siano decorsi undici anni dall'entrata in vigore della c.d. Legge Biagi e dall'introduzione di un sistema di cooperazione pubblico-privato ancora non esiste con la conseguenza che i centri per l'impiego pubblici sono lasciati da soli nella gestione delle politiche attive del lavoro e le persone rimangono prive di ogni tutela attiva in caso di disoccupazione. A mancare è poi in Italia un sistema efficiente di *placement* capace di supportare i ragazzi nelle transizioni tra scuola e lavoro valorizzando la formazione aziendale: l'apprendistato viene utilizzato non come un canale del sistema scolastico ma piuttosto come un canale d'inserimento nel mondo del lavoro spesso privo della formazione che lo dovrebbe caratterizzare, i tirocini spesso come "periodo di prova", su tutto ciò pesa la mancanza di un sistema di certificazione delle competenze capace di garantire la mobilità dei percorsi e la valorizzazione delle competenze ovunque acquisite. A queste difficoltà si aggiunga poi l'assenza di una campagna di informazione seria nei confronti di ragazzi e aziende, in molti hanno sentito parlare del piano europeo ma in pochi hanno capito effettivamente di cosa si tratta e anche quei pochi ritengono che il rischio di paralisi sia elevato posto che gli incentivi e i bonus occupazionali che sebbene operativi rischiano di finire fagocitati da quelli previsti dal Jobs Act. Insomma l'Italia nell'attuazione del Piano europeo sconta le arretratezze che ne hanno frenato lo sviluppo e la crescita negli ultimi decenni e che costituiscono i

presupposti per garantire ai giovani un futuro all'altezza dei loro sogni e all'Italia quel futuro di crescita e sviluppo che si merita.

Uno sguardo d'insieme

If the facts don't fit the theory, change the facts.

Costruire opportunità di partecipazione dei giovani alla società e al suo progresso, riconsegnare ad essi le chiavi per scrivere la traccia di un futuro di crescita sostenibile e inclusiva. Queste le sfide che dobbiamo saper cogliere e vincere individualmente e collettivamente. Viviamo negli anni della complessità e delle grandi contraddizioni, in un mondo sempre più connesso ma sempre meno capace di legami forti e di fare rete oltre la rete.

L'evoluzione delle politiche nazionali e internazionali e dell'impegno per i giovani si confonde con riforme non sempre coerenti e riconoscibili, consegnandoci un quadro complesso che genera difficoltà di comprensione se non un vero e proprio smarrimento. Questo studio altro non è che un viaggio che non si è ancora compiuto. Il punto a cui si è giunti costituisce una prima meta, che consente delle considerazioni che mirano a raccogliere gli elementi fin qui emersi enucleandoli in una proposta concreta. Non conclusioni, dunque, perché i processi analizzati sono tutt'altro che esauriti, né previsioni pretestuose per il tempo che ci aspetta, trattandosi di snodi e alternative ancora aperte ad una molteplicità di esiti e alle incognite del

divenire delle fluttuazioni macro e microeconomiche, ma piuttosto uno sguardo d'insieme a tutto ciò che fin qui si è visto.

In questi termini gli elementi chiave da sottolineare sembrano i seguenti. Intanto, l'approccio con cui si guarda ai giovani sta cambiando in modo accelerato e appare destinato a mutare in modo ancora più marcato. Siamo innanzi ad una vera e propria discontinuità con il passato, generata da dinamiche profonde che investono tutte le relazioni fondanti del sistema politico tradizionale: stanno cambiando i rapporti tra centro e periferia, quelli tra pubblico e privato e quelli emergenti lungo l'asse potere politico - organizzazioni sociali – società. Si tratta di una trasformazione rispetto al passato destinata a consolidarsi perché collegata a processi di lunga durata quali la tendenza ad un approccio politico ispirato ai principi di sussidiarietà e aperto al dialogo sociale. Va tuttavia notato che i punti di approdo restano ancora assai incerti e non prevedibili, in quanto sottoposti alle pressioni di un futuro ancora tutto da scrivere, messo peraltro a dura prova dagli instabili equilibri socio-politici che regolano i giochi nella scacchiera mondiale. Detto questo, è necessario aggiungere che accanto all'incertezza e alla discontinuità, abbiamo una conferma: l'Europa e gli Stati Uniti, concepiti come sistemi, sono destinati a mantenere un ruolo cruciale nell'agire politico economico e sociale delle istituzioni contemporanee. In una società come la nostra in cui la secolarizzazione ha messo in discussione il sistema dei valori tradizionali lasciandoci sospesi nella terra di nessuno tra il tentativo di reinterpretarli e l'approdo ad una compiuta etica civile, le istituzioni e la politica hanno e devono rivendicare oggi più che mai un ruolo deciso di guida verso il domani.

Il quadro tracciato nella prima parte definisce e qualifica i giovani che non studiano e non lavorano, nella convinzione che l'approccio analitico descrittivo costituisca il presupposto non

solo dell'analisi comparata ma anche di ogni progettazione politica che ambisca definirsi comune ed efficace.

Le politiche del lavoro sia europee che statunitensi si sono per molto tempo occupate genericamente di supportare i disoccupati nella ricerca di una nuova occupazione, senza prestare troppa attenzione proprio alla necessità di qualificare i propri destinatari e di adeguare alle loro caratteristiche gli interventi, personalizzandoli. Proprio questa mancanza avrebbe determinato il fallimento delle politiche pubbliche dell'epoca precedente. Di recente, parallelamente all'emergere della necessità di definire politiche dedicate ai giovani sulla base del paradigma OECD, *no one size fits all*, si è preso coscienza prima dell'insufficienza dell'approccio rivolto genericamente ai «disoccupati» e poi di quello legato ai «giovani disoccupati». Preso atto dell'impossibilità di definire i giovani in genere come destinatari delle politiche di attivazione e della non descrittività degli indicatori statistici *standard*, ci si è concentrati sulla necessità di individuare una definizione capace di fotografare la dimensione patologica della condizione giovanile e di misurarla. Nonostante gli sforzi fatti, i risultati non sono ad oggi ancora soddisfacenti e le insufficienze riguardano a ben vedere proprio l'aspetto definitorio. Seppure la nozione di giovani che non studiano e non lavorano appaia generalmente condivisa, diversi sono i modi in cui questa viene misurata e interpretata all'interno di diversi contesti. Il fatto che ogni paese adotti il proprio metro e il proprio approccio definitorio, da una parte, è necessario e opportuno - in quanto la nozione di «giovane» e quella di «partecipazione attiva» sono influenzate e determinate inevitabilmente da variabili di contesto e devono perciò essere affrontate sulla base di questi rilievi - dall'altra, rende difficile tanto l'analisi comparata quanto la progettazione stessa di una politica comune efficace. Queste considerazioni evidenziano quello che è il rischio di inconcludenza che ogni analisi comparata e ogni politica comune portano con sé, che non deve

condurre ad abbandonare il campo, ma ad affrontare e gestire questo rischio attraverso la definizione di un metodo orientato ad individuare *i principi comuni*, capace di scommettere sull'efficacia descrittiva delle differenze, che non teorizzi modelli, ma che sappia a partire dalle esperienze e dai loro risultati, ricavarne gli estratti che possono essere condivisi e contestualizzati all'interno dei singoli sistemi.

L'approccio adottato a livello europeo e statunitense costruisce la definizione e la misurazione della vulnerabilità dei giovani nelle società contemporanee in termini negativi: ciò che li definisce è il non essere né studenti né lavoratori. Per dare a questi ragazzi delle risposte, riconsegnare loro un'opportunità di riconnessione e partecipazione occorre squarciare il *velo di maya* della conoscenza approssimativa e limitata al comun denominatore negativo, per individuare le loro specificità e per capire se queste possano essere interpretate come determinanti. Dopo aver indagato i limiti dell'approccio qualificatorio negativo ed aver esaminato le potenzialità di definizioni positive alternative, si è concluso che la definizione generalmente condivisa della vulnerabilità descritta in termini negativi fosse quella maggiormente promettente in quanto capace comunque di costituire il presupposto di una politica globale e multifattoriale attenta alla personalizzazione dell'intervento di attivazione del giovane disconnesso.

Perché l'approccio definitorio negativo non si traduca in un approccio inconcludente occorre però che questo sia accompagnato da indagini affidabili, capaci di descrivere e fotografare il micro e il macro cosmo giovanile. A ben vedere il problema è proprio questo: se è vero che negli ultimi anni il quadro delle ricerche dedicate a questi temi si è notevolmente arricchito, le informazioni e i dati su cui si fondano non sono totalmente affidabili. La ricostruzione dell'universo in cui gravitano i giovani che non studiano e non lavorano si basa infatti su indagini campionarie, spesso settoriali, quindi non su

dati ma su stime. L'assenza di una dorsale informativa capace di rendere visibili e intercettare questi giovani, che per lungo tempo sono rimasti sconosciuti alle indagini statistiche e all'agire politico, ha costituito il principale delle politiche precedenti.

Non a caso i nuovi programmi politici europei e statunitensi hanno utilizzato quale presupposto proprio le evidenze empiriche scaturenti da rapporti elaborati da centri di ricerca scientifici su loro commissione. Seppure il campione europeo e quello statunitense siano accomunati da diversi aspetti una diversità strutturale li distingue: mentre in Europa la principale determinante del *NEET status* è il possesso di basse qualifiche a cui si collegherebbe con maggiore probabilità il fatto di essere e diventare un giovane che non studia e non lavora, negli Stati Uniti la variabile maggiormente predittiva di una futura condizione di disconnessione o di un'attuale status di non partecipazione risulta essere la provenienza etnica. Questo spiega il diverso approccio adottato anche a livello politico: quello europeo risulta coerentemente concentrato sul tema delle transizioni occupazionali (scuola-lavoro) mentre quello statunitense sul tema dell'integrazione socio-politica e delle pari opportunità. Questa considerazione ci ha spinto a verificare se in effetti anche in Europa la provenienza etnica non fosse predittiva di una condizione di non partecipazione e per converso se negli Stati Uniti non si attribuisse a questa un'eccessiva importanza esplicativa con la conseguenza di trascurare fattori importanti quali quelli legati appunto alle transizioni occupazionali. Abbiamo così verificato se i tassi di immigrazione dei paesi europei con più elevati tassi di giovani che non studiano e non lavorano consentissero di spiegare questo fenomeno anche in Europa. Ne è emerso che in Europa non solo la questione immigratoria non può essere interpretata come determinante dei tassi di *NEET*, ma che anzi al contrario proprio laddove il tasso di immigrazione è più consistente (Germania) anche i tassi di partecipazione dei giovani al mercato del lavoro sono più elevati. Tale osservazione

induce a ritenere che quindi contesti sociali maggiormente inclusivi produrrebbero effetti positivi sul contesto globale e quindi su tutti gli indicatori che misurano il benessere di un sistema. Traslando questo principio nel contesto statunitense potremo concludere che quindi non è tanto la provenienza etnica a determinare una condizione di disconnessione quanto l'assenza di politiche di integrazione e di contesti culturali capaci di accogliere. Infatti mentre in Germania la forte presenza di immigrati non tange sul benessere sociale della collettività, non influenzando nelle dinamiche della partecipazione dei giovani al mondo del lavoro e a quello della formazione, perché esistono efficienti politiche di integrazione ed un *humus* storico culturale di matrice europea maggiormente orientato ad accogliere la diversità, in Massachussets, il benessere economico e sociale parrebbe essere determinato proprio da contenuti tassi di immigrazione e dalla presenza inferiore di ceppi etnici non *white* nella popolazione residente.

L'importanza della dimensione inclusiva e delle pari opportunità quali determinanti esplicative di una maggiore partecipazione, è confermata anche dagli altri dati relativi alle caratteristiche dei giovani che non studiano e non lavorano condotti sia a livello micro che macro. In altre parole la probabilità di essere cittadini attivi aumenta se si vive in un contesto inclusivo, dove gli immigrati e le donne sono integrate nel mondo del lavoro e vi partecipano attivamente, dove i livelli di istruzione sono più alti e dove sono più radicati i servizi a supporto alla persona.

La seconda parte analizza le principali politiche europee e statunitensi con l'obiettivo di verificare la loro coerenza rispetto al target e gli obiettivi di riferimento. La principale evidenza è che le politiche adottate negli ultimi quindici anni in Europa e i programmi attuati negli Stati Uniti, prima del cambiamento di rotta, non hanno funzionato fino in fondo per un motivo comune. L'Europa si è mossa per lo più flessibilizzando il mercato del

lavoro, mentre gli Stati Uniti hanno cercato di agire attraverso politiche pubbliche principalmente volte ad estendere i sussidi al reddito a favore dei giovani e con programmi locali che hanno agito per lo più a livello settoriale intervenendo su specifici motivi del disagio giovanile. Nemmeno uno degli approcci adottati ha determinato gli effetti desiderati: i tassi di giovani che non studiano e non lavorano non sono migliorati nonostante la seppur lieve ripresa economica. È evidente allora che la questione legata alla non partecipazione dei giovani alla vita della società attiva, ha a che vedere con una «componente strutturale» dei sistemi sulla quale le dimensioni congiunturali non possono essere interpretate come determinanti. Come ha evidenziato l'OECD nel rapporto «*Off a good start*», per affrontare con successo la questione legata alla partecipazione dei giovani alla società attiva occorre un approccio multifattoriale: i giovani che non studiano e non lavorano generalmente accumulano diversi fattori di rischio sociale, per cui sono necessarie strategie capaci di agire più in profondità prevenendo questo fenomeno mettendo insieme una rete eterogenea di soggetti (*Holystic approach*). Dall'analisi dei singoli fattori che secondo la letteratura possono contribuire a migliorare la posizione dei giovani nella società emerge come l'azione concreta settoriale non produca risultati apprezzabili sulla partecipazione dei giovani alla vita attiva.

Lo studio comparato delle politiche e della loro attuazione evidenzia come la flessibilità del lavoro, una regolamentazione efficiente del mercato, la presenza di sistemi di valutazione delle politiche pubbliche e la presenza di servizi occupazionali e intermediativi di qualità insieme ad un sistema di relazioni industriali decentrato, non siano singolarmente definibili come determinanti per aumentare la partecipazione dei giovani.

Il principale risultato di questo studio deriva dall'analisi comparata del modello statunitense ed europeo con il modello tedesco, utilizzato come *benchmark* proprio per la sua attitudine

a produrre le migliori *performance* non solo dei giovani ma del sistema sociale nel suo complesso, che evidenzia come a parità di altre condizioni, la presenza di un sistema dell'apprendistato scolastico costituirebbe, secondo le evidenze emerse, l'unico elemento davvero determinante per la partecipazione dei giovani del mercato del lavoro e del benessere complessivo di un sistema sociale. Questo principio conduce ad una prima conclusione: le politiche ed i programmi per l'occupazione giovanile non devono limitarsi, per avere successo, a prevedere l'apprendistato come strumento o misura per la loro realizzazione ma devono partire da questo, mettendolo al centro dell'azione politica.

L'analisi condotta evidenzia come la strada da seguire per rispondere alla crisi partecipativa e al problema della sottovalutazione del fattore lavoro e del capitale umano sia in Europa come in America, l'avvio di una politica concertata per la costruzione di un sistema dell'apprendistato quale risposta ai problemi e quale strumento per la creazione di posti di lavoro di qualità necessari a colmare il bisogno di competitività e innovazione di cui i nostri sistemi hanno bisogno per costruire la traccia di un futuro di crescita.

Occorre innanzitutto concentrare l'attenzione prima sul metodo che sui contenuti: le politiche non devono nascere dall'alto ma innescare e legittimare il dialogo tra imprese, attori del mercato del lavoro, istituzioni, organizzazioni sociali e sistema educativo, promuovendo la diffusione di un modello di relazioni industriali orientato alla crescita e alla partecipazione. Da dove possiamo allora partire per costruire un sistema dell'apprendistato? Dalla mappatura dei bisogni formativi e sociali delle persone e delle imprese per progettare un sistema partecipato e ispirato ai principi di personalizzazione, trasparenza e sussidiarietà, basato sull'investimento in capitale umano. Perché noi tutti in fin dei conti non siamo che la somma delle nostre scel

Bibliografia

BELL D.N.F, BLANCHFLOWER D.G, *Young people and the Great Recession*, *Oxford review of economic policy*, Vol. 27, n. 2 del 2011

BELL D.N.F., BLANCHFLOWER D.G, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010.

BELL D.N.F., BLANCHFLOWER G., *Young People in the Great Recession*, in *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 27, Novembre 2011.

BERRIDGE S., *Millenials after the great recession*, *Monthly Labour Review*, Sept. 2014.

BLOSSFELD H. P., KLIJZING E., MILLS M., KURZ E. K., *Globalization, uncertainty and youth in society*, Routledge, London, 2005.

BRININTON M.C., *Lost in transition: Youth Work, and instability in post industrial Japan*, Cambridge University Press, 2010,.

CARD D., LEMIEUX T., *Adapting to circumstances*, in D.G. BLANCHFLOWER, R. FREEMAN, *Youth Employment and Joblessness in advanced countries*, National bureau of economic research, University of Chicago press, 2000.

CART M., *Young Adult Literature: The State of a Restless Art*, The Scarecrow Press, 2007.

CICCIOMESSERE R., M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, 2011.

CICCIOMESSERE R., M. SORCIONI, *I giovani e il mercato del lavoro e il programma Youth Guarantee*, Italia Lavoro, 2013.

CICCIOMESSERE R., *NEET: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano*, Italia Lavoro, 2011.

CLARK K.B., SUMMERS L. H., *The dynamics of youth unemployment*, in FREEMAN R. B., WISE D.A., *The labor market problem, its nature, causes and consequences*, National bureau of economic research, University of Chicago press, 1982.

COPPEDGE M., in *Thickening Thin Concepts and Theories*, in Comparative Politics, 1999, n. 4, 468.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Proposal for a Council Recommendation on establish a Youth Guarantee*, Brussels.

CROWLEY L., JONES K., COMINETTI N., GULLIFORD J., *International Lessons: Youth unemployment in the global context*, Work fondation of Lancaster University, 2013.

CZARNIAWSKA B., *Narrating the organization. Drama of Institutional Identity*, University of Chicago Press, 1997.

DANZIGER S., RATHER D., *Labor Market Outcomes and the Transition to Adulthood*, The Future of Children, Transition to Adulthood, vol. 20, no. 1, p. 24, 2010.

DI Y., *China's Employment Policies and Strategies*, Chinese

Academy of Labour and Social Security, Ministry of Labour and Social Security, P.R.China, 2014.

EUROFOUND, *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012.

EUROFOUND, *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*, 2012.

FIELD G. S., *Segmented Labour Market Models in Developing Countries*, Cornell University Press, 2009 ed in G. MARTIN, *A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980–2007* .

FILMER-SANKEY C., MCCRONE T., *Developing Indicators for Early Identification of Young People at Risk of Temporary Disconnection from Learning*, NFER Research Programme: From Education to Employment, 2012.

FORLANI L., *Politiche del lavoro e governance nei Paesi dell'Unione Europea: uno sguardo d'insieme*, pubblicato in www.nel.merito.it .

GHERGO F., PAVONCELLO D., *Modelli organizzativi e operativi dei servizi di orientamento nei centri per l'impiego*, Isfol, 2005.

GURUZ K., *Higher Education and International mobility in global knowledge economy*, State University of New York Press, 2008.

HAWLEY M., A. HALL, T. WEBER, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, Eurofound, 2012.

HAYMAN R., *How can we study industrial relations comparatively?*, in AA. VV, *The Modernization of Labour Law*

and Industrial Relations in a comparative prospective, Wolters Kluwer, Law& Business, 2009, pp. 3-24.

ILO, *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion*, 2009.

ILO, *Youth guarantee: a response to the youth employment crisis?*, 2013.

ILO: *Guide for the formulation of national employment policies, 2012; Tackling youth employment challenges: an overview of possible actions and policy considerations and an introductory guide for employers organizations*, 2011.

ISFOL, *Il mercato del lavoro tra forma e sostanza*, 2013.

ISFOL, *L'attuazione della Garanzia giovani: una prima mappatura finanziaria*, 2014.

J. LIN, X. SUN, *Higher education expansion and China middle class: beyond economic transformation*, The Brookings Institution, 2010, pp 217-241.

KAREN R. , The Afterlife of *NEETs*, in ATTEWELL P., NEWMAN K., *Growing Gaps: Educational Inequality Around the World*, Oxford University Press, 2010.

MAROCCO M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Collana ADAPT Centro Studi "Marco Biagi", Giuffrè, Milano, 2011.

MARTIN G., *A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980–2007*, in *Monthly Labor Review*, July 2009.

MASCHERINI M., *An overview of the European Youth Guarantee*, IZA, 2013.

MASCHERINI M., SALVATORE L., MEIERKORD A., JUNGBULT J. M., *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Eurofound 2012.

MASCHERINI M., *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, 2012.

MIZRA DAVIES J., *NEET: Young People Not in Education, Employment or Training*, Economic Policy and Statistics, House of Commons Library, 2014.

NUDZOR H., *Depicting young people by what they are not: conceptualisation and usage of NEET as a deficit label*, Educational futures, 2010.

NUDZOR H., *Depicting young people by what they are not: conceptualisation and usage of NEET as a deficit label*, Educational futures, 2010.

OECD, *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European Experiences*, 2014.

OLOFSSON J, WADENSJÖ E., *Youth Education and Labour Market in the Nordic country*, Friederich Ebert Stiftung, Study, 2012.

ØYEN E., *The Imperfection of Comparisons*, in E. ØYEN, *Comparative Methodology*, Sage, 1990.

PHILLIPS M. , SMILAEK J., *The 23 years old will save America*, Bloomberg Business Week, June, 2014.

R. ROSE, *What is lesson drawing?*, in *Journal of Public Policy*, n. 11 del 1991.

ROSE R., *Comparative Forms of Comparative Analysis*, in *Political Social Study*, 1991.

ROWE J., *Localised Approaches to tackling youth employment*, *Briefing Paper of Center for Local Economic Strategies*, 2012.

SACCO R., in *Introduzione al diritto comparato*, Giapichelli, 1980.

SPATTINI S. (a cura di), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, 2012.

SPIELHOFER T., BENTON T., EVANS K., FEATHERSTONE G., GOLDEN S., NELSON J., SMITH P., *Increasing participation: understanding young people who do not participate in education or training at 16 or 17*, NFER, 2009.

SZCZESNIAK M., RONDON G., *Generazione NEET: caratteristiche cause e proposte*, in *Orientamenti Pedagogici*, n. 4/2012, vol. 59 pp 729-747.

TEUNE H., MAHONEY J., in *Qualitative Methodology and Comparative Politics*, in *Comparative Political Studies*, 2007, n. 2, 130.

TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013.

TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2003,

WAYNE H., OSGOOD G., *On Your Own Without a Net: The*

Transition to Adulthood for Vulnerable Populations, The University of Chicago Press, pp. 4-6, 2006.

WILLIAMSON H., *Status Zero, Youth and underclass*, in R. MACDONALD M., *Youth, The 'Underclass' and Social Exclusion*, Routledge, pp.70-82. Routledge, 1997.

YATES S., PAYNE M., *Not so NEET? A critique of the use of 'NEET' in setting targets for interventions with young people*, Journal of Youth Studies, 9(3), pp.329–344, 2006.