



Gli impatti del Covid-19 sul mercato del lavoro per i giovani in Europa



Con il sostegno finanziario
dell'Unione Europea

Il presente testo riflette esclusivamente l'opinione dell'autore.
La Commissione Europea non è responsabile per l'utilizzo delle
informazioni contenute in esso.

La pubblicazione è stata realizzata e controllata con attenzione.
Tuttavia, non viene fornita nessuna garanzia sull'accuratezza dei
contenuti. È esclusa qualunque responsabilità degli autori o di EZA
derivante dal contenuto della presente opera.

NOTE LEGALI

Editore: Centro europeo per le questioni dei lavoratori, Königswinter
www.eza.org

Autore: Francesco Seghezzi

Layout e composizione:

HellaDesign, Emmendingen, www.helladesign.de

Illustrazioni: © Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Stampato da: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Ultimo aggiornamento: marzo 2021

INDICE

Introduzione	4
1 L'andamento dell'occupazione giovanile durante la pandemia da Covid-19	8
2 Giovani e lavoro, problemi che vengono da lontano	20
3 Le iniziative a livello comunitario	26
4 Il punto di vista del sindacato e degli operatori della formazione	29
5 I fattori che hanno reso i giovani la categoria più vulnerabile dell'attuale crisi economica	30
6 Le iniziative a livello sindacale e di formazione tecnica e professionale	33
7 Il ruolo degli attori politici e le misure adottate	36
8 Il ruolo del dialogo sociale	40
9 Proposte di policy per il rilancio dell'occupazione giovanile	43
Bibliografia	49

INTRODUZIONE

Oltre ai tragici effetti del Covid-19 dal punto di vista sanitario, la pandemia è coincisa con una crisi economico-sociale altrettanto drammatica, di cui i giovani stanno scontando, insieme ad altre categorie particolarmente vulnerabili, il prezzo più alto in termini occupazionali. L'Unione europea ha recentemente mostrato come il tasso di occupazione giovanile nei primi tre trimestri del 2020 sia diminuito dello 0.8 % per la fascia di età 15-19 anni, del 4.1 % per la fascia 20-24 e del 3.2 % per la fascia 25-29¹. Inoltre, la recessione in corso avrebbe causato un aumento dell'incidenza della disoccupazione di lunga durata tra i giovani a un ritmo molto più rapido di quello che si è verificato tra i lavoratori da più tempo inseriti nel mercato del lavoro². Dai dati disponibili, infatti, il tasso di disoccupazione giovanile è marcatamente superiore a quello che si riferisce alla coorte più adulta attiva nel mercato del lavoro.

Tuttavia, già prima dello scoppio della pandemia, la c. d. "questione giovanile", tornata ora al centro del dibattito europeo, si innestava su condizioni di vulnerabilità non ascrivibili alla sola questione della disoccupazione, ma comprensive anche del fenomeno dell'inattività, rappresentato con l'acronimo NEET (*Not in education, employment or training*). Secondo gli ultimi dati disponibili, la quota di giovani NEET tra i 15-24 anni ha raggiunto l'apice del 11.6 % nel secondo trimestre del 2020 in Europa, aumentando dell'1.8 % rispetto allo stesso periodo nel 2019³. Già nel 2019, il 35.5 % della popolazione giovanile (15-29 anni) si trovava già in una condizione lavorativa non standard⁴, e nei mesi della recessione legata alla crisi pandemica, l'incidenza del lavoro temporaneo tra i giovani lavoratori

1 ESDE (Employment and social developments in Europe), *Employment and Social Developments in Europe*, Quarterly review, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, dicembre 2020, p. 8

2 N. O'HIGGINS, *This Time It's Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6434

3 ESDE, *Employment and Social Developments in Europe* quarterly review, p. 11

4 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_050&lang=en

ha continuato a crescere, diventando la forma dominante, e in alcuni paesi quasi esclusiva, di nuovi contratti di lavoro per i più giovani.

Come affermato da diverse analisi prodotte negli ultimi mesi, gran parte dei giovani che oggi si trovano in uno stato di disoccupazione o inattività erano impegnati in quei settori che hanno subito maggiormente le restrizioni per via della crisi sanitaria, quali il turismo, la ristorazione, i servizi alberghieri e di ospitalità⁵ – settori che si contraddistinguono inoltre per remunerazioni più basse della media e per la presenza diffusa di forme non standard di lavoro.

I settori che hanno potuto proseguire le proprie attività e quelli che hanno maggiori possibilità di lavoro da remoto sono invece quelli che occupano una quota maggiore di lavoratori più anziani e con salari più elevati⁶.

I giovani scontano inoltre maggiori difficoltà, rispetto ai lavoratori adulti (di età pari o superiore ai 55 anni), di inserimento nel mercato del lavoro al termine del percorso di istruzione e formazione, a causa della minore esperienza lavorativa pregressa ma soprattutto della situazione di diffusa incertezza economica che ha disincentivato in molti paesi le nuove assunzioni. Al contempo, i giovani sono stati tra le categorie più penalizzate dai licenziamenti durante i mesi della pandemia, come si evince dai dati del

5 Si veda D. TAMESBERGER, J. BACHER, *COVID-19 Crisis: How to Avoid a 'Lost Generation'*, Intereconomics, 55, 2020, pp. 232-238; ESDE, *Employment and Social Developments in Europe*, op. cit.; M. FANA, S. T. PÉREZ, E. F. MACÍAS, *Employment Impact of Covid-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Terms Prospects*, J. Ind. Bus. Econ. 47, 2020, pp. 391-410; ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fourth Edition, Updated Estimates and Analysis*, May 2020; M. FANA, E. FERNANDEZ MACIAS, *The Impact of COVID Confinement Measures on EU Labour Market*, Science for Policy Briefs, Lussemburgo, 2020; UNICEF, ETF, *Preventing a 'Lockdown Generation' in Europe and Central Asia. Building Resilient Societies with Young People in the Era of Covid-19*, dicembre 2020

6 M. FANA, E. FERNANDEZ MACIAS, op. cit., p. 3

questionario Eurofound “Living, working and COVID-19”⁷, secondo il quale l’11 % delle ragazze e il 9 % dei ragazzi di età compresa tra 18-34 anni ha dichiarato di aver perso il proprio lavoro, a fronte dell’8 % dei lavoratori di età superiore ai trent’anni.

L’impatto della crisi sull’occupazione e il futuro lavorativo della popolazione giovanile possono essere osservati considerando tre diversi aspetti⁸. L’ILO ha posto in evidenza come il rallentamento nell’organizzazione dell’istruzione e della formazione causato dalle restrizioni di contatto rischia di ridurre il potenziale occupazionale e le possibilità di guadagno dei giovani nel futuro, nonché di rallentarne ulteriormente le occasioni di ingresso nel mercato del lavoro, oltre al disagio sociale e psicologico che questo genera. In secondo luogo, la chiusura e il fallimento di diverse attività economiche afferenti a settori a prevalente vocazione giovanile, stanno incidendo gravemente sui livelli occupazionali dei giovani, riproponendo una divisione insiders VS outsiders della quale i giovani sono storicamente vittime. Infine, la crisi ha rallentato fortemente i processi di mobilità all’interno del mercato del lavoro, provocando un aumento della difficoltà per i giovani di trovare e mantenere un lavoro nel

7 EUROFOUND, *Living, Working and COVID-19, COVID-19 series*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, September 2020. p. 7. Il sondaggio, lanciato nell’aprile 2020 per fotografare l’impatto immediato della pandemia sul modo in cui le persone in Europa vivono e lavorano, si è articolato in due fasi (aprile-maggio, e poi luglio). In entrambe i turni, agli intervistati sono state poste le medesime domande inerenti il grado di soddisfazione della vita, lo stato di salute e i livelli di fiducia nelle istituzioni, fino alla situazione lavorativa, all’equilibrio tra lavoro e vita privata e capacità di lavorare a distanza durante la prima fase della pandemia. In generale, l’e-survey Living, working e COVID-19 è uno strumento online progettato per raccogliere rapidamente informazioni dagli intervistati tramite un collegamento web. Chiunque avesse 18 anni o più con accesso a Internet ha potuto compilare il questionario online. I partecipanti sono stati reclutati utilizzando metodi di campionamento “snow ball” e pubblicità sui social media. Nonostante queste limitazioni, il sondaggio fornisce utili spunti sull’impatto della pandemia sulla vita delle persone. In totale sono stati compilati 91.753 questionari. Mentre il sondaggio era aperto a persone di tutto il mondo, la maggior parte degli intervistati vive nell’UE27, dove sono stati completati 87.477 questionari (63.354 nel round 1 e 24.123 nel girone 2).

Per un approfondimento sull’impatto della pandemia sulle condizioni dei giovani nel mercato del lavoro, si veda ILO, *Youth and Covid-19, impacts on jobs, education, rights and mental well-being, survey report 2020*, 2020.

8 ILO, *Preventing Exclusion From the Labour Market: Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis*, Ginevra, maggio 2020; ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and The World of Work. Fourth Edition*, Ginevra, 2020; UNICEF, op. cit.

medio-lungo periodo. Situazioni che, nel caso dovessero protrarsi eccessivamente, inciderebbero negativamente sul mantenimento e l'aggiornamento delle competenze, nonché sui network professionali. Al fianco di questa dimensione, vi è, non da ultimo, quella legata all'impatto mentale e fisico che un prolungato periodo di disoccupazione o inattività nella carriera professionale può provocare⁹.

Il presente lavoro condotto da Fondazione ADAPT si basa sullo studio di letteratura e reportistica internazionale volta ad inquadrare la condizione giovanile nel mercato del lavoro nell'ultimo ventennio, al fine di evidenziare la strutturale vulnerabilità dei giovani al sopraggiungere di crisi economiche (come quella del 2007-2008) e pandemiche (come quella da Covid, tuttora in corso). Successivamente, è stata fotografata la situazione occupazionale giovanile in Italia, Spagna, Polonia, Danimarca e Slovacchia nel 2020, attraverso una lettura comparata rispetto all'anno precedente dei dati rilasciati da Eurostat. La scelta dei paesi è stata finalizzata a restituire un quadro quanto più possibile ampio ed omogeneo della situazione occupazionale giovanile a livello europeo, evidenziando trend territoriali che si richiamano all'area sud-mediterranea, settentrionale e orientale del continente.

Nella terza parte del presente lavoro saranno presentati i risultati delle interviste che sono state condotte con rappresentanti sindacali e operatori nel campo della formazione professionale provenienti dai Paesi coinvolti, che sono stati selezionati tra i membri della rete del Centro europeo per le questioni dei lavoratori (EZA). L'intervista, condotta in maniera tematica, e costruita sulla base dell'analisi della più recente letteratura internazionale in materia di occupazione giovanile ai tempi del Coronavirus, verteva sulle possibili indicazioni e strategie di policy individuate per migliorare lo status dei giovani nel mondo del lavoro, presentate in maniera sistematica nella quarta e ultima sezione del lavoro, integrata anche di best practices sperimentate su tutto il territorio europeo.

⁹ OECD, *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience Youth policy responses to Coronavirus (COVID-19)*, Ginevra, giugno 2020

1 L'ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19

Secondo Eurostat, a gennaio 2021, il tasso di disoccupazione in Europa era dell'8,1 %, in aumento di poco meno di un punto percentuale rispetto allo scorso anno, quando si attestava al 7,4 %. Il tasso di disoccupazione giovanile under 25 è invece cresciuto di due punti percentuali in un anno, passando dal 14,9 % nel gennaio 2020 al 16,9 % nel gennaio 2021¹⁰, a riconferma del fatto che la coorte giovanile sconta un prezzo più caro in termini occupazionali in tempi di crisi.

Confrontando il tasso di occupazione della popolazione giovanile (15-29 anni) nei primi tre trimestri del 2020, con i rispettivi slot temporali del 2019, si apprende che, a livello comunitario, è stato raggiunto il picco massimo di differenza nel secondo trimestre, con una diminuzione di 7,4 punti percentuali.

Tra i Paesi considerati (Italia, Spagna, Danimarca, Polonia, Slovacchia), il secondo trimestre 2020 si è distinto per essere il periodo in cui è stata registrata la più consistente diminuzione dell'occupazione giovanile rispetto allo stesso periodo del 2019. In particolare, la Spagna ha registrato la perdita più consistente (-16,2 punti percentuali), mentre la Danimarca si è aggiudicata la performance migliore (-2,5 punti percentuali).

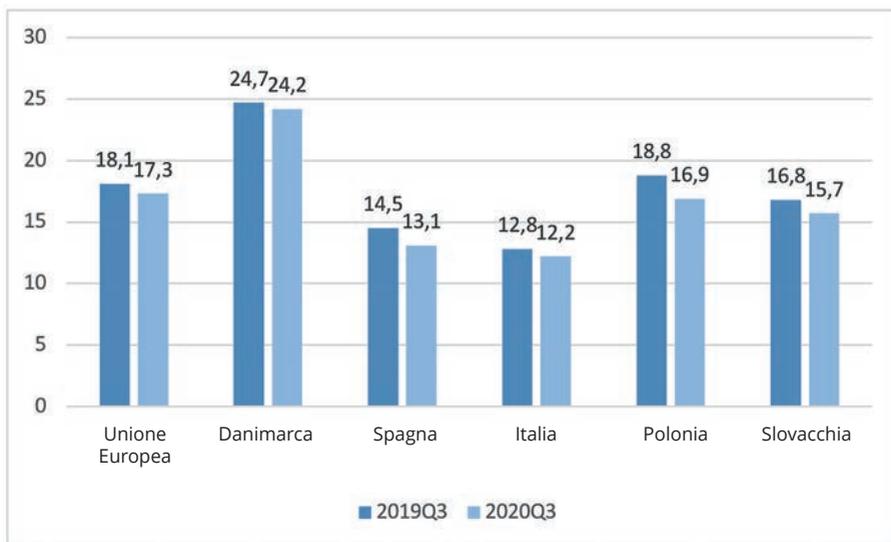
Rileva inoltre il fatto che, mentre Danimarca e Polonia hanno mantenuto un trend negativo nel tempo considerato, arrivando a registrare nel terzo trimestre 2020 il dato peggiore (Danimarca -4 punti percentuali e Polonia -10,8 punti percentuali), Italia, Spagna e Slovacchia hanno invertito il trend, segnando un miglioramento, seppur minimo, tra il secondo e il

10 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#-Youth_unemployment

terzo trimestre 2020, pur restando ampiamente in diminuzione il tasso di occupazione giovanile 2020 sul 2019.

Per meglio evidenziare le difficoltà che i giovani stanno vivendo come effetto della crisi economica in corso, può essere utile confrontare il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) con quello della popolazione lavorativa nel suo insieme (15-64 anni). In generale, se durante il terzo trimestre 2019, il rapporto tra occupazione giovanile e occupazione totale era stabile al 18,1 %, nello stesso periodo del 2020 il tasso è sceso al 17,3 %. Tra i Paesi di interesse per la presente ricerca, il divario maggiore è stato registrato dalla Polonia, con una diminuzione di 1,9 punti percentuali tra il terzo trimestre del 2019 (18,8 %) e il terzo trimestre del 2020 (16,9 %). Segue la Spagna, che registrava un rapporto pari al 13,1 % nel terzo trimestre del 2020, a fronte di un 14,5 % del 2019, con una differenza pari a 1,4 punti percentuali; poco distante la Slovacchia, con una diminuzione di 1,1 punti percentuali, a fronte di un tasso del 16,8 % nel 2019, sceso al 15,7 % nel 2020. Italia e Danimarca registrano invece i dati migliori per quanto riguarda il rapporto tra occupazione giovanile e occupazione totale: la prima, a fronte di un tasso del 12,8 % nel terzo trimestre 2019, sceso al 12,2 % nello stesso periodo del 2020; e la seconda con uno scarto di 0,5 punti percentuali tra il tasso del 2019 (24,7 %) e quello del 2020 (24,2 %).

Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) su tasso di occupazione totale (15-64 anni)



Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

Rispetto all'intera popolazione occupata (15-64), i giovani occupati (15-29) sono diminuiti in media di 1,26 punti percentuali in tutti i paesi analizzati, con differenze sostanziali da un paese ad un altro.

A fronte di 1,2 milioni di giovani occupati in meno in un anno su tutto il territorio europeo, Spagna e Polonia si confermano essere le più colpite tra i Paesi oggetto di analisi. Nello specifico, su tutto il territorio dell'Unione europea, sono andati perse 1.181.400 unità di giovani occupati tra i 15 e i 29 anni tra il terzo trimestre 2020 e il terzo trimestre 2019. La Danimarca, come abbiamo già visto, ha registrato il differenziale minore tra occupazione giovanile sull'occupazione totale, con una diminuzione di 12.000 unità, a fronte di una perdita complessiva, per il periodo considerato, di 208.800 posti di lavoro occupati dai giovani in Spagna. La Polonia ha registrato invece una diminuzione di 165.000 posti, l'Italia 89.000 e la Slovacchia 17.800 unità.

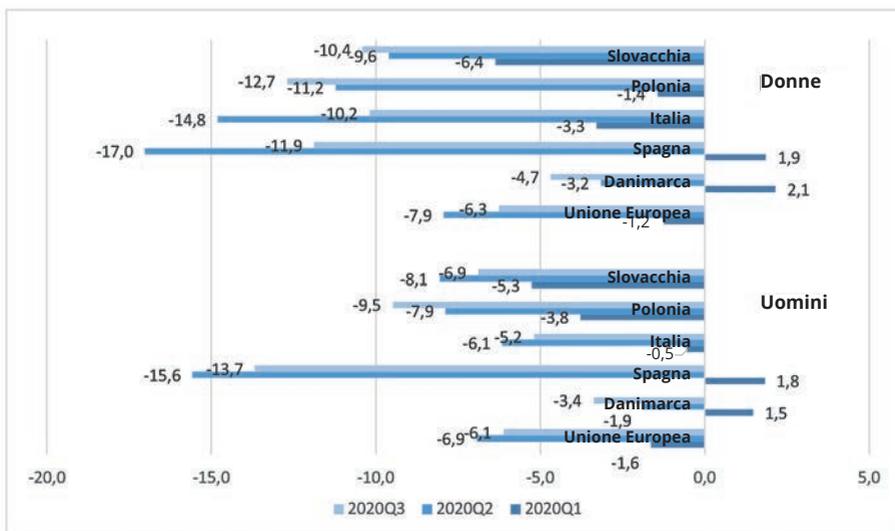
La consistente diminuzione dell'occupazione giovanile in Europa, e tra i Paesi considerati nello specifico, non ha registrato differenze sostanziali solo a livello territoriale, ma anche con riferimento al sesso del lavoratore. Le giovani donne lavoratrici, così come la coorte femminile tutta, è stata infatti più pesantemente colpita dalla crisi economica, che ha impattato su settori, come quello dei servizi alla persona, del retail e della grande distribuzione, tradizionalmente ad impiego femminile. Non è inoltre da trascurare il fatto che la componente femminile della forza lavoro viene più frequentemente impiegata con contratti non standard e con un numero ridotto di ore lavorate (part-time, spesso involontario).

Se confrontando i dati relativi all'intero territorio dell'Unione per il primo, secondo e terzo trimestre 2020, con il medesimo periodo dell'anno precedente, non emergono significative differenze in termini di occupazione maschile e femminile tra i 15 e i 29 anni, può essere opportuno guardare ai dati relativi ai singoli Paesi oggetto della presente analisi.

È la Spagna, ancora una volta, a spiccare tra gli altri Paesi per aver registrato il tasso più elevato di diminuzione dell'occupazione giovanile sia femminile (-17 %) che maschile (-15,6 %) nel secondo trimestre del 2020, rispetto al medesimo periodo del 2019. Al contrario, la Danimarca si conferma il Paese che è riuscito a preservare maggiormente il tasso di occupazione giovanile sia femminile che maschile, diminuito, nel suo picco massimo, rispettivamente del 4,7 % e del 3,4 % nel terzo trimestre del 2020, in confronto al terzo trimestre del 2019. L'Italia è invece il Paese che ha registrato un differenziale maggiore tra diminuzione dell'occupazione femminile e maschile tra i giovani. Considerando, infatti, il primo, il secondo e il terzo trimestre del 2020, si evince come l'occupazione femminile abbia subito una decrescita pari rispettivamente a -3,3 %, -14,8 % e -10,2 % rispetto al 2019, a fronte di una diminuzione per la controparte maschile dello 0,5 %, 6,1 % e 5,2 %. Più contenute, seppur consistenti, le differenze occupazionali tra ragazze e ragazzi in Slovacchia e Polonia. In Slovacchia si registra un differenziale crescente tra il primo trimestre del 2020 – dove la diminuzione dell'occupazione femminile si attestava al -6,4 % rispetto al 2019, e quella maschile al -5,3 % - e il terzo trimestre

del 2020. Con riferimento alla Polonia, si rileva invece un differenziale di circa -2 % in tutti e tre i quadrimestri 2020 considerati tra la decrescita dell'occupazione femminile e quella maschile.

Totale occupazione femminile e maschile 15-29 anni. Differenza in percentuale tra i quadrimestri 2020-2019.



Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

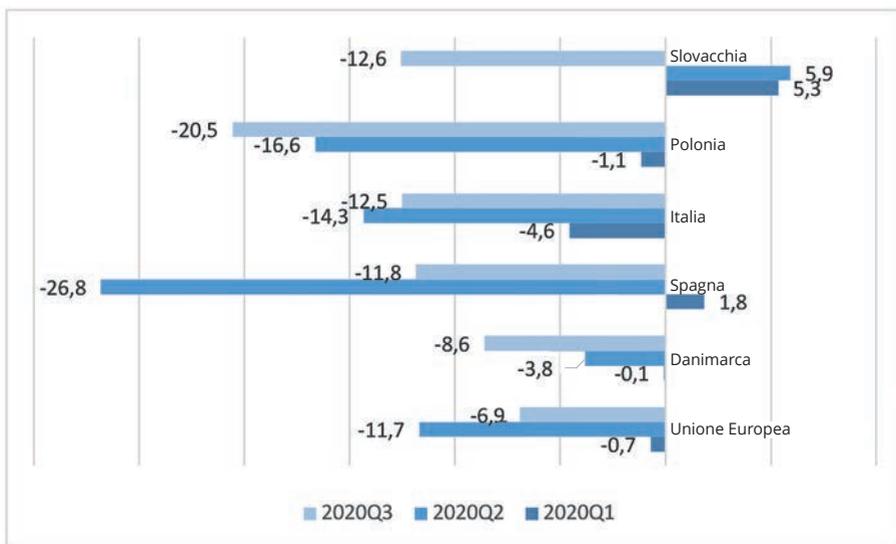
Il tasso di occupazione giovanile in Europa ha subito delle variazioni nel corso dei trimestri del 2020 rispetto agli stessi periodi dell'anno precedente sulla base della tipologia contrattuale con la quale i giovani erano impiegati.

Dalle rilevazioni Eurostat risultano essere stati più penalizzati dalla crisi economica legata al Coronavirus i giovani (15-29 anni) con un contratto di lavoro part-time. A livello europeo, nel secondo trimestre del 2020 è stata rilevata una decrescita dell'11,7 % rispetto allo stesso periodo del 2019 per i contratti part-time, a fronte di un calo del 6,1 del tasso di oc-

cupazione per i contratti full time, per il medesimo periodo di riferimento. Questo dato può essere letto in ottica di complementarità rispetto all'analisi sopra condotta delle differenze registrate nell'erosione dell'occupazione giovanile maschile e femminile: le donne, più penalizzate dagli uomini, sono infatti per tradizione più spesso impiegate con contratti di lavoro non-standard, tra i quali è possibile annoverare la tipologia del part-time.

Approfondendo l'analisi della diminuzione dei tassi di occupazione giovanile in relazione alla tipologia di contratto in essere, si apprende che la Polonia è, tra i paesi considerati, quello che ha subito una diminuzione più drastica in merito ai contratti part-time, i quali, dopo un lieve incremento nel primo trimestre 2020, sono diminuiti esponenzialmente del 16,6% nel secondo trimestre e del 20,5 % nel terzo. È però la Spagna ad aver toccato il picco di un -26,8 % nel secondo trimestre del 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019; chiude però il terzo periodo con un trend in miglioramento, registrando una perdita pari all'11,8 %. Ancora una volta, la Danimarca segna le performance migliori, pur incrementando la quota di posti di lavoro part-time persi nel 2020 rispetto al 2019, passando dalla sostanziale parità del primo trimestre 2020 al -8,6 % del terzo. Slovacchia ed Italia si assestano invece su percentuali di perdita simili, in aumento da un -5 % circa del primo trimestre al -12 % circa del terzo.

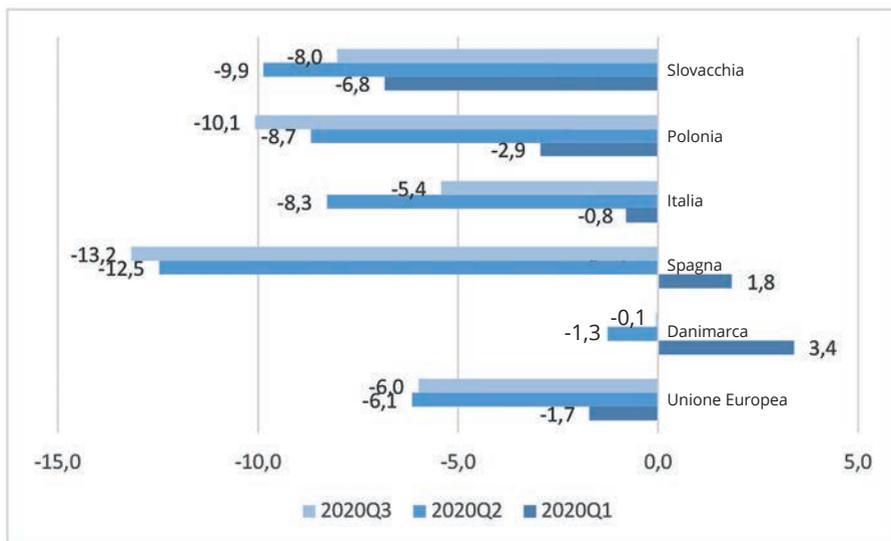
Occupazione part-time, età 15-29 anni. Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente



Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

È invece la Spagna il Paese che ha registrato una perdita maggiore di contratti full time, che hanno subito un calo del 12,5 % nel secondo trimestre e del 13,2 % nel terzo trimestre. La Danimarca conferma il primo posto anche in questo caso, per il minor numero di posti full time persi, registrando, dopo un incremento nel primo trimestre 2020 (+ 3,4 %), una decrescita contenuta nel secondo (-1,3 %) e nel terzo (-0,1 %). Infine, mentre la Polonia era riuscita a contenere la perdita di contratti full time nella prima parte del 2020, chiude il terzo trimestre con una perdita pari al -10,1 %, in controtendenza rispetto alle performance in miglioramento di Slovacchia e Italia, che registrano un miglioramento rispettivamente dell'1,8 % e del 2,9 % tra il secondo e il terzo trimestre 2020, rispetto ai periodi corrispondenti dell'anno precedente.

Occupazione a tempo pieno, età 15-29 anni. Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente



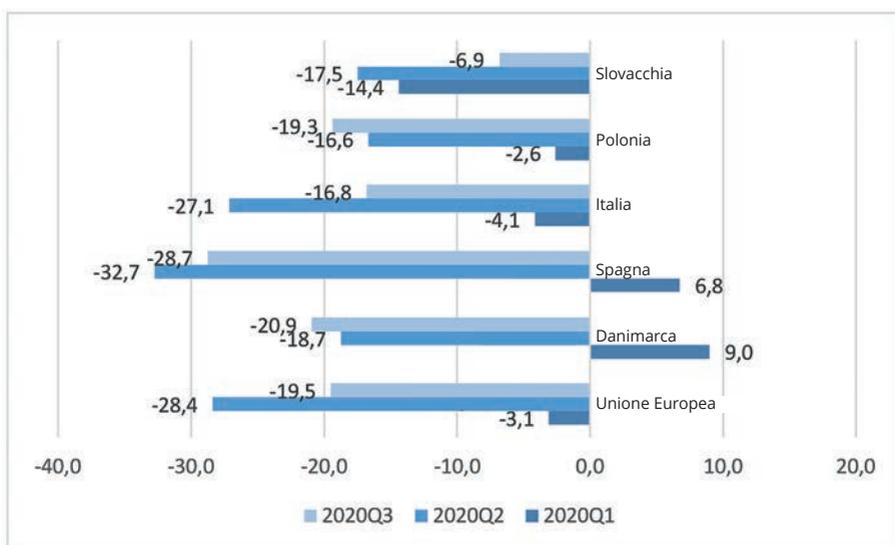
Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

Infine, le oscillazioni cui l'occupazione giovanile europea è stata soggetta nell'ultimo anno possono essere lette anche attraverso il settore di occupazione della forza lavoro giovanile. Si comprende così, ad esempio, che il settore dell'accomodation and food service ha particolarmente sofferto l'impatto della pandemia, registrando un calo del 28 % in termini di giovani impegnati in quel settore sul territorio europeo. Al contrario, il settore dell'ICT è quello che è riuscito a sopportare al meglio i cambiamenti indotti dalla crisi economica, facendo registrare il minor tasso di differenza tra il 2019 e il 2020.

Nel settore dell'accomodation and food service, è la Spagna ad aver registrato il picco massimo di perdita di forza lavoro tra i 15 e i 29 anni nel secondo trimestre del 2020 rispetto al medesimo periodo del 2019 (-32,7 %). In generale anche gli altri Paesi considerati ai fini della presente ricerca hanno registrato performance negative nel settore in analisi, com-

presa la Danimarca che, come vedremo nelle prossime pagine, è invece riuscita a contenere il differenziale tra i trimestri del 2020 e il medesimo periodo del 2019. Polonia e Italia chiudono il terzo trimestre con una perdita rispettivamente del 19,3 e del 16,8 %, a fronte di un calo del 20,9 % verificatosi in Danimarca. Si distingue la Slovacchia che chiude il terzo trimestre con una crescita di circa il 10 % rispetto al trimestre precedente.

Occupati 15-29 anni nel settore alberghiero e della ristorazione. Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente

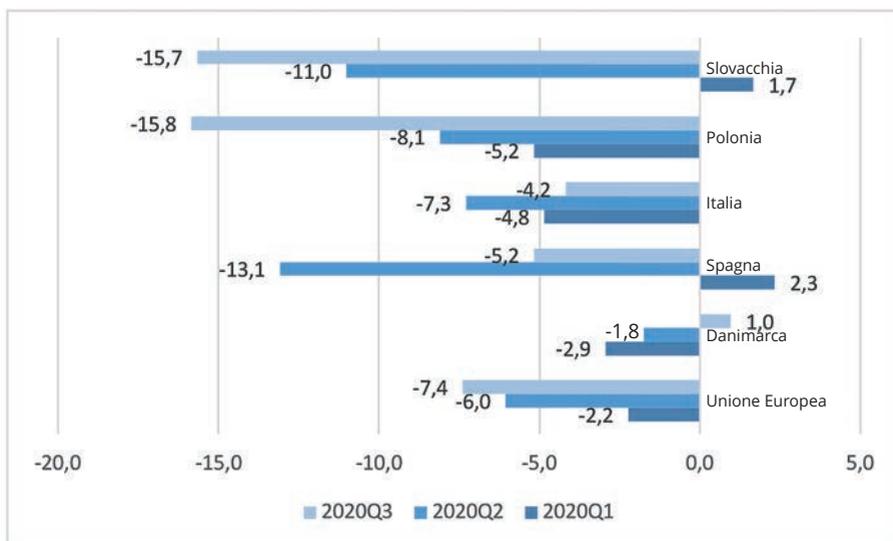


Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

Anche il comparto dell'industria è risultato fortemente danneggiato dalla crisi legata alla diffusione del Coronavirus, registrando, a livello europeo, un calo di oltre il 7 % nel terzo trimestre 2020 rispetto al medesimo periodo del 2019. La Slovacchia, che si era distinta per un'inversione di tendenza nella seconda metà dell'anno nel settore alberghiero e della ristorazione, è invece il Paese che ha messo a segno la performance peg-

giore nel settore dell'industria, registrando una diminuzione del 15,7 % sull'occupazione giovanile nel terzo trimestre 2020, al pari della Polonia. Più contenuta la perdita per l'Italia (-4,2 %), mentre la Danimarca segna un aumento di un punto percentuale nel terzo trimestre 2020.

Occupati 15-29 anni nel settore dell'industria (eccetto l'edilizia). Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente



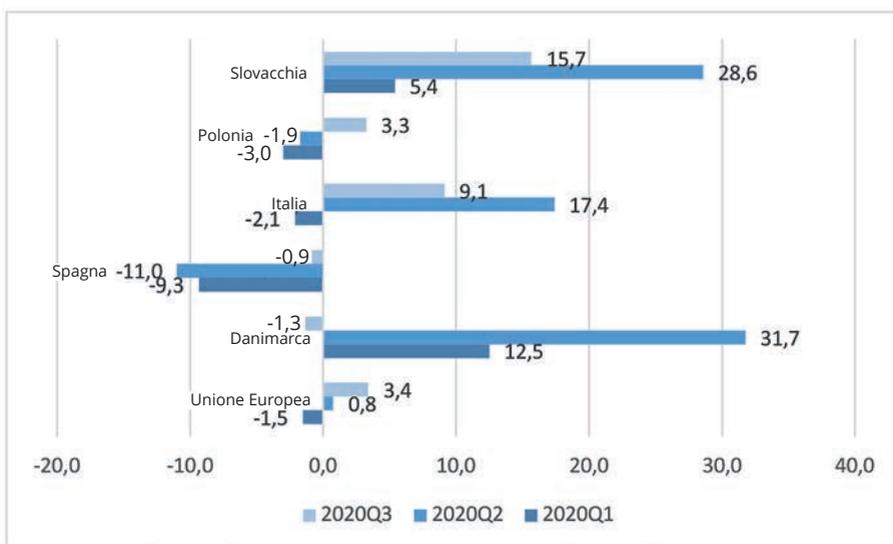
Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

Diverso sembra invece il destino del settore agricoltura, silvicoltura e pesca e di quello dell'ICT, che in diversi Paesi considerati hanno addirittura incrementato i livelli di occupazione giovanile.

Con riferimento al comparto dell'agricoltura, rileva la crescita registrata da Danimarca, Slovacchia e Italia nel secondo trimestre 2020, rispettivamente del 31,7 %, 28,6 % e 17,4 % rispetto allo stesso periodo del 2019. Danimarca e Slovacchia hanno però subito una inversione di tendenza nel terzo trimestre 2020, arrivando a perdere nell'ordine l'1,3 % e il 15,7 %.

Anomala la situazione della Spagna, che in tutti i trimestri ha perso giovani occupati nel settore in esame, migliorando tendenza solo nel terzo, che si è chiuso con una perdita contenuta dello 0,9 %.

Occupati 15-29 anni nel settore agricolo, forestale e della pesca. Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente



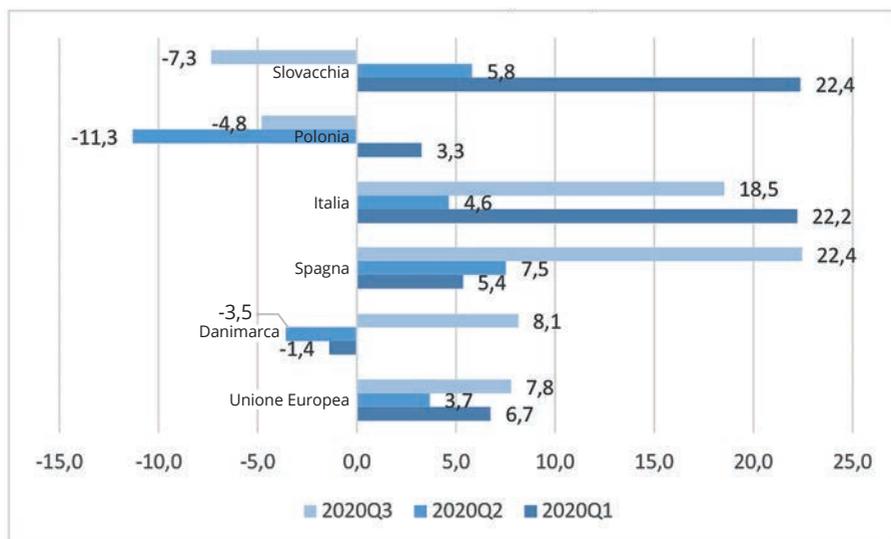
Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

Nel settore dell'informazione e della comunicazione la Spagna si distingue invece in senso positivo, incrementando il tasso di occupazione giovanile in maniera crescente, passando dal +5,4 % del primo trimestre 2020 a un +22,4 % del terzo. Anche in Italia è andato aumentando il numero di occupati di età compresa tra i 15 e i 29 anni, seppur in maniera meno uniforme rispetto al trend spagnolo. Il terzo quadrimestre italiano si chiude, comunque, con un +18,5 % sullo stesso periodo del 2019.

Slovacchia e Polonia, invece, registrano una perdita rispettiva del 7,3 % e del 4,8 % sul tasso di occupazione giovanile nel 2020 sul 2019, invertendo

il trend di crescita registrato nella prima metà dello scorso anno. Opposto il trend registrato in Danimarca, che chiude il terzo trimestre 2020 registrando un incremento dello 8,1 % dopo una perdita di circa il 2 % nella prima metà dell'anno.

Occupati 15-29 anni nel settore dell'informazione e della comunicazione. Differenza in percentuale tra il trimestre dell'anno precedente



Fonte: Eurostat. Dati rielaborati da ADAPT

2 GIOVANI E LAVORO, PROBLEMI CHE VENGONO DA LONTANO

Fin qui i numeri che sono ad oggi disponibili, e che mostrano come lo scenario sia, pur in circostanze differenti, simile nelle conseguenze rispetto a quanto già visto con l'ultima grande crisi economica. E lo confermano le rilevazioni degli istituti internazionali i giovani sono tra i soggetti tradizionalmente più colpiti dalle crisi, come si è visto in occasione della crisi pandemica del 2020 e, prima ancora, congiuntamente alla crisi economico-finanziaria che ha preso avvio nel 2007.

Eppure, la letteratura¹¹ segnalava la vulnerabilità della posizione della coorte giovanile nel mercato del lavoro già prima della crisi del 2007, quale dato strutturale nella maggior parte dei Paesi, industrializzati e non, che non discende necessariamente come conseguenza esclusiva di una particolare congiuntura economica. A proposito della debolezza strutturale dei giovani nel mercato del lavoro, taluni hanno addirittura parlato di *déjà vu*¹².

Se gli elevati tassi della disoccupazione giovanile negli anni successivi alla “grande crisi” non rappresentano, di per sé, una novità nel panorama del mercato del lavoro, è stato rilevato come la situazione in Europa sia stata in parte caratterizzata da un imponente processo di deregolazione del mercato del lavoro¹³.

In molti Paesi europei, infatti, negli anni immediatamente seguenti la crisi finanziaria, si è assistito a interventi legislativi volti a ridurre i livelli di tutela del lavoro standard (subordinato a tempo indeterminato). Si è andata così affinando la c.d. *flexicurity*¹⁴, una strategia integrata che avrebbe do-

11 N. O'HIGGINS, *op. cit.*

12 D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Youth Unemployment: Déjà Vu, IZA Discussion Paper*, 2010, n. 4705

13 M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/XXII, 2012

14 La strategia della c.d. *flexicurity* è stata lanciata con il libro verde della Commissione Europea del 22 novembre 2006 intitolato *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*.

vuto abbinare la flessibilità del lavoro, a favore delle imprese, alla sicurezza sociale a beneficio della forza lavoro. Il modello della *flexicurity* era già stato teorizzato dalle istituzioni europee agli inizi del nuovo millennio, ad implementazione alla Strategia di Lisbona del 2000, con il fine di affrontare con efficacia i bisogni e le esigenze poste dalla globalizzazione e di favorire l'innalzamento dei tassi di occupazione e contrastare l'elevata disoccupazione di lungo periodo.

Con l'avvento della crisi economica e il crollo dei mercati finanziari del 2007-2008, la *flexicurity* viene adottata quale nuovo paradigma europeo del lavoro.

Con riferimento agli effetti della *flexicurity* sul mercato del lavoro giovanile, è stato rilevato come la sua implementazione mai completa penalizzi proprio la fascia più giovane della popolazione¹⁵, ancor più della forza lavoro matura¹⁶. Il lavoro flessibile ha infatti rinforzato la segmentazione del mercato del lavoro, colpendo maggiormente proprio quei soggetti più fragili che si proponeva di tutelare: donne e giovani. Questo specialmente perché non ha saputo accompagnare l'aumento di flessibilità con nuove tutele in grado di leggere le trasformazioni in corso nei mercati del lavoro contemporanei.

Seguendo gli studi più affermati, le ragioni per le quali la *flexicurity* produce effetti più dannosi per la popolazione giovanile sembrano essere svariate. Innanzitutto, la flessibilità in uscita penalizza più i giovani poiché gli imprenditori sono sempre più restii a licenziare un lavoratore maturo, per via del più alto capitale umano che andrebbe perduto, oltre che per la circostanza che quest'ultimo con più probabilità possa avere una famiglia a carico e per gli eventuali costi connessi al licenziamento. In secondo luogo, oltre al tema della flessibilità, anche quello della sicurezza occupazionale è inevitabilmente più debole con riferimento ai giovani. La tutela reddituale dei lavoratori disoccupati è strutturata secondo il paradigma

15 J. LESCHKE, M. FINN, *Labor Market Flexibility and Income Security: Changes for European Youth during the Great Recession*, in J. O'REILLY, J. LESCHKE, R. ORTLIEB, M. SEELEIB-KAISER, P. VILLA (Eds.), *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe* (pp. 132-162)

16 M. SIGNORELLI, *Youth unemployment in transition economies*, IZA World of Labor 2017, 401

assicurativo, secondo il quale il lavoratore ha diritto alle prestazioni di sostegno al reddito in misura proporzionale a quanto ha lavorato nei mesi precedenti: questo criterio non può che penalizzare il giovane che non ha lavorato (e versato) abbastanza, se non alcunché. Inoltre, le tutele assicurative sono pressoché inesistenti per le forme di lavoro fuori dal mercato, come ad esempio i tirocini curriculari ed extracurriculari. Infine, è da considerare come l'incidenza dei contratti a termine sia ben superiore per i giovani che per gli adulti. Il grado di incertezza che caratterizza l'intero sistema economico, viene più facilmente scaricato sui giovani piuttosto che sugli adulti perché, nelle dinamiche manageriali e della gestione del personale è più semplice proporre contratti brevi e a termine a chi non ha mai avuto contratti a tempo indeterminato, piuttosto che a chi ha già avuto un rapporto di quella tipologia.

Diversi studi, infatti, hanno messo in discussione l'impatto migliorativo di un mercato del lavoro deregolamentato o flessibile sui tassi di disoccupazione giovanile¹⁷. Non mancano poi studi che argomentano invece come la situazione occupazionale dei giovani sia stata favorita, sul lungo periodo, da regimi di protezione del lavoro¹⁸.

Un suggerimento, sull'impatto degli assetti normativi sulla condizione occupazionale dei giovani, si può ricavare confrontare i dati inerenti il tasso di disoccupazione giovanile e adulta dei diversi Stati europei. Si evince, infatti, come in alcuni Paesi che fanno ampio ricorso dell'apprendistato quale strumento di integrazione tra formazione e lavoro, come la Germania, l'Austria e la Svizzera, i due tassi di disoccupazione siano sostanzialmente in linea. Occorre rilevare inoltre come tali Paesi abbiano conosciuto negli anni un innalzamento dei livelli di protezione del lavoro. Il confronto empirico dello stato di salute del mercato del lavoro giovanile con i tassi di occupazione degli adulti sembra indicare l'esistenza delle

17 F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *Young Workers in Recessionary Times, Literature Review, in E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, n. 3-4, settembre-dicembre 2012, ADAPT University Press

18 F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (a cura di), *op. cit.*

principali barriere di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro, anziché nel quadro normativo in vigore¹⁹.

In Germania, ad esempio, l'apprendistato è considerato la "spina dorsale dell'economia"²⁰, per la sua capacità di integrare il sistema educativo con il mercato del lavoro. Tale integrazione si sviluppa su due piani: a livello micro, nella figura di ciascun giovane apprendista, che è titolare sia dello status di studente che di quello di lavoratore; a livello macro, nella "cabina di regia dell'apprendistato" dove istituzioni centrali e locali, associazioni datoriali e sindacati, governano l'intero sistema²¹.

L'istituto dell'apprendistato permette inoltre di valutare altri due fattori che incidono sull'occupazione giovanile: il buon funzionamento del sistema scolastico in generale e il ruolo delle relazioni industriali nella costruzione del mercato del lavoro. Da un lato, infatti, l'apprendistato è a tutti gli effetti un percorso inserito all'interno del sistema educativo, alternativo agli istituti scolastici più comuni, le scuole liceali o quelle tecniche professionali; dall'altro lato, attraverso l'istituto dell'apprendistato è possibile costruire profili professionali che soddisfino le richieste del mercato.

Anche la classificazione del *World Economic Forum* guardando al *Competitiveness Report 2017-2018*²² conferma l'importanza di un sistema cooperativo di relazioni industriali per la creazione di un ambiente lavorativo più inclusivo. In particolare, vengono rilevati in questa sede gli indici del grado di cooperazione delle relazioni industriali (*cooperation in labor-employer relations*) e il grado di flessibilità nella determinazione del salario (*flexibility of wage determination*), dai quali si evince ancora una volta che i Paesi che registrano un minor tasso di disoccupazione (come la Norvegia, la Danimarca, la Svezia e la Germania) sono proprio quelli che presentano un si-

19 È questa la tesi principale argomentata in M. TIRABOSCHI, 2012, *op. cit.*

20 M. WEISS, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale, in Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2014

21 E. MASSAGLI, *Il sistema duale tedesco*, in E. MASSAGLI E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, Roma, 2016, p. 72

22 K. SCHWAB, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, Ginevra, 2017

stema di relazioni industriali maggiormente cooperativo e aperto al confronto con le parti sociali e le realtà che animano i territori.

L'adozione del punto di vista dei percorsi di transizione dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro per indagare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro permette inoltre di allargare lo sguardo oltre al mero fenomeno della disoccupazione. Già sul finire del secolo scorso²³, infatti, il concetto di "disoccupazione" ha cominciato a mostrare la sua inappropriata per descrivere il sempre più complesso e multiforme rapporto che intercorre tra i giovani e la ricerca di un primo impiego. Il dualismo occupazione-disoccupazione appare parziale e riduttivo anche perché considera i lavoratori tradizionalmente intesi²⁴, trascurando altre attività di "lavoro fuori dal mercato"²⁵ nelle quali spesso i giovani sono impegnati durante la fase di transizione verso il mondo del lavoro, come il volontariato, il lavoro non pagato (*unpaid work*) e i tirocini curriculari.

Pur prendendo atto della parzialità del tasso di disoccupazione quale indicatore del grado di salute del mercato del lavoro giovanile (poiché non tiene conto dei giovani inseriti in percorsi di formazione o attivi nel volontariato e quindi rischia di offrire una sovra-rappresentazione del fenomeno), occorre riconoscere che questo resta un indicatore particolar-

23 Tra i primi a sostenere questa tesi O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the Labour Market*, 1999

24 "In relazione alle varie forme di lavoro esistenti, è importante notare che i dati qui presentati si riferiscono soltanto all'occupazione, trascurando quindi la partecipazione ad altre forme di lavoro, come lavoro volontario o tirocini non retribuiti. In tal senso, i giovani che non lavorano, studiano o seguono una formazione potrebbero non essere completamente inattivi, perché potrebbero essere coinvolti in queste altre forme di lavoro. Tuttavia, queste altre forme di lavoro non sono retribuite" ILOSTAT, *Labour market access – a persisting challenge for youth around the world*, Spotlight on work statistics, n. 5 – marzo 2019

25 M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019. In un più ampio ragionamento volto a ripensare la società e il mercato del lavoro alla luce delle trasformazioni socio-demografiche che incidono su di esso, l'autore suggerisce di estendere la nozione di lavoro, che la scienza giuridica confina alla sola dimensione produttiva, a tutte quelle attività capaci di soddisfare bisogni sociali urgenti, lasciati insoddisfatti dal mercato, e alla produzione di beni comuni o relazionali, come possono essere, tra gli altri, i servizi di cura e assistenza alla persona, il welfare territoriale, la manutenzione del territorio, la valorizzazione del patrimonio artistico-culturale.

mente efficace per segnalare, in maniera immediata, la posizione della coorte giovanile nel mercato del lavoro. Ed è proprio l'ampia fetta di giovani lavoratori che si collocano al confine tra un mercato del lavoro regolare, un mercato del lavoro irregolare e quegli ambiti non propriamente chiari e definitivi (tirocini, lavoro su piattaforma ad esempio) a complicare ulteriormente la loro condizione occupazionale.

3 LE INIZIATIVE A LIVELLO COMUNITARIO

A beneficio della popolazione giovanile, le istituzioni europee hanno elaborato diverse iniziative di sostegno economico-sociale. Anzitutto, si segnalano le azioni di sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro, volte a promuovere gli strumenti in grado di assicurare un allineamento tra il profilo professionale maturato dal ragazzo e le competenze richieste sul mercato. Nel luglio del 2020 la Commissione europea ha promosso l'iniziativa *Youth Employment Support*, un insieme di misure che mira a implementare il progetto *Youth Guarantee*, a potenziare il sistema *Vocational, education and training* (VET) e a promuovere il sistema di apprendistato²⁶. Il progetto *Youth Guarantee* risale al 2013, periodo storico in cui il tasso di disoccupazione giovanile in Europa aveva raggiunto il picco del 24 %²⁷. Il programma aveva quindi lo scopo di offrire ai giovani fino ai 25 anni un'offerta di lavoro di qualità, un'offerta formativa o un percorso in apprendistato o in tirocinio entro 4 mesi dall'essere diventati disoccupati o dall'aver abbandonato gli studi. Nella sua nuova formulazione il progetto prevede l'innalzamento della soglia di età da 25 a 29 anni, estendendo il proprio target anche nei confronti dei disabili e delle minoranze per intercettare tutte le fasce più vulnerabili della coorte giovanile, e definisce percorsi di orientamento personalizzati, cercando di allineare i giovani ai bisogni di competenze delle aziende. Come riportato dalla Commissione europea, il programma *Youth Guarantee* ha visto, ad oggi, 24 milioni di giovani inserirsi nel mercato del lavoro o riprendere gli studi²⁸.

26 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>

27 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_13_464

28 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

Gli altri pilastri del progetto sono individuati nei percorsi VET e nella promozione del sistema dell'apprendistato. Questi due elementi rappresentano infatti un polo di riferimento per la formazione dei giovani e il loro ingresso nel mondo del lavoro. I primi hanno visto l'Unione europea, grazie anche al sostegno dal Cedefop, costruire un ampio network tra le parti sociali per offrire e sviluppare percorsi di formazione professionale ai giovani. Secondo quanto riportato dall'agenzia europea Cedefop in un sondaggio, il 60 % dei partecipanti ai percorsi di formazione professionale trova lavoro entro un mese dalla conclusione degli studi²⁹. Inoltre, come affermato dalla stessa Unione europea, il sistema VET sarà sempre più centrale in futuro per accompagnare i nuovi processi di innovazione tecnologica e i nuovi processi di sviluppo sostenibile, divenendo un punto di riferimento per le aziende nel reclutare giovani con competenze, anche trasversali, adeguate ad affrontare questi cambiamenti³⁰. Inoltre, è degna di nota l'attenzione delle istituzioni europee rispetto a due elementi in particolare del sistema VET. Il primo riguarda la promozione della qualità dei percorsi e del coordinamento tra le parti sociali coinvolte nei diversi paesi, attraverso l'approvazione nel 2009 delle raccomandazioni contenute nel *European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*³¹. Il secondo riguarda invece la costituzione di un quadro di riconoscimento, trasferimento e di eventuale accumulazione dei risultati dell'apprendimento, definito con l'approvazione del *European Credit System for Vocational Education and Training*³² nello stesso anno.

29 CEDEFOP, *Making VET fit for the future*, Information series, ottobre 2018

30 Si veda ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Innovation and digitalisation in Vocational Education and Training*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, dicembre 2020

31 Raccomandazione dell'Unione Europea e del Consiglio del 18 giugno 2009 sulla creazione di un quadro di riferimento europeo per la garanzia di qualità dell'istruzione e formazione professionale.

32 Raccomandazione dell'Unione Europea e del Consiglio del 18 giugno 2009 sulla creazione di un quadro di riferimento europeo per la garanzia di qualità dell'istruzione e formazione professionale.

Infine, l'apprendistato rappresenta uno dei tasselli più importanti dei percorsi VET a livello europeo. L'alleanza creata nel 2013 per favorire l'implementazione di un network tra le parti sociali, tra cui i governi dei paesi, è stata in grado di creare, ad oggi, più di 900.000 opportunità occupazionali per i giovani³³. Questo sistema risulta infatti essere utile per favorire la loro transizione nel mondo del lavoro e per venire incontro al bisogno delle aziende di formare le competenze di cui hanno bisogno, grazie alla possibilità di far dialogare le imprese con gli istituti formativi³⁴. Pertanto, l'opportunità di formare le persone sul posto di lavoro è una caratteristica lodevole dell'apprendistato che può fornire una grande spinta all'occupabilità del giovane, rafforzando il suo rapporto con i potenziali datori di lavoro³⁵.

33 <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/commission-launches-renewed-european-alliance-for-apprenticeships-eu-commission-press/>

34 Si veda CEDEFOP, *The Next Step for Apprenticeship*, Reference series, January 2021; ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Good for Youth, Good for Business. European Alliance for Apprenticeships*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, giugno 2019

35 MCKINSEY&COMPANY, *Education to Employment: Getting Europe's Youth Into Work*, 2012

4 IL PUNTO DI VISTA DEL SINDACATO E DEGLI OPERATORI DELLA FORMAZIONE

Alla luce dello scenario fin qui illustrato si è deciso di approfondire soprattutto le cause della debolezza della condizione giovanile e il ruolo che i rappresentanti dei lavoratori insieme a chi si occupa di formazione professionale possono avere nell'intervenire per cambiare la situazione. A tal fine sono stati coinvolti in diverse interviste rappresentanti dei Paesi coinvolti per approfondire il tema a partire dalle loro stesse esperienze e non solo dalla letteratura scientifica. I soggetti coinvolti sono il sindacato autonomo dei lavoratori polacchi Solidarność, i sindacati cristiani indipendenti della Slovacchia Nezávislé kresťanské odbory Slovenska (NKOS), la maggior Confederazione tedesca dei Sindacati Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), il sindacato spagnolo Unión Sindical Obrera (USO).

5 I FATTORI CHE HANNO RESO I GIOVANI LA CATEGORIA PIÙ VULNERABILE DELL'ATTUALE CRISI ECONOMICA

Tutti gli intervistati hanno confermato l'ipotesi secondo cui la crisi economico-sociale generata dalla pandemia da Covid-19 abbia gravemente danneggiato i giovani, individuati come una delle categorie più fragili e vulnerabili nel mercato del lavoro.

Solidarność, il sindacato autonomo dei lavoratori polacchi, individua nell'eccessiva flessibilità del mercato del lavoro e nella diffusione di contratti di lavoro atipici la ragione della debolezza sul mercato dei giovani, che sono tradizionalmente impiegati con contratti di lavoro non-standard. A partire dagli anni 2000, infatti, si sarebbero diffuse in Polonia forme di lavoro più flessibili, in particolare i *civil law contracts*, incoraggiati sia dalle autorità politiche che dai datori di lavoro, che vedevano in una maggiore diffusione di forme atipiche e flessibile di lavoro l'occasione di poter disporre di maggior libertà nell'organizzare il lavoro. Dal punto di vista dei lavoratori, come racconta il sindacato polacco, la politica della *flexicurity* ha significato la perdita della maggior parte dei diritti previsti dal contratto di lavoro, e una riduzione dell'accesso al sistema di sicurezza sociale. Come dimostrato dai dati discussi nei paragrafi precedenti, anche in Polonia la pandemia ha colpito più duramente quei lavoratori impiegati con contratti di lavoro non-standard, tra cui si sono distinti i giovani. Parte di questi ultimi ha perso il lavoro, mentre la maggioranza ha subito una drastica diminuzione del proprio reddito, non tamponato dal basso importo dell'indennità di disoccupazione e di altre forme di tutele.

A completamento del quadro sulla situazione occupazionale giovanile durante la crisi da Covid-19, Nezávislé kresťanské odbory Slovenska (NKOS), i sindacati cristiani indipendenti della Slovacchia, evidenziano come i giovani, oltre ad essere per lo più ingaggiati con contratti di lavoro deboli,

siano anche sovra rappresentati in quei settori più duramente colpiti dalla pandemia, come quello turistico e della ristorazione.

Il calo del tasso di occupazione giovanile nell'anno 2020 sarebbe infine da imputarsi, secondo il sindacato spagnolo USO, al generalizzato calo dell'attività imprenditoriale e quindi al venir meno della necessità di assunzione da parte di imprese piegate dalla crisi economica.

Come sottolineato dai sindacati slovacchi, le crisi economiche possono incidere profondamente sulla vita lavorativa dei giovani nel medio-lungo termine, dal momento che l'esperienza iniziale nel mercato del lavoro condiziona significativamente le prospettive occupazionali dei giovani. Gli effetti "cicatriziali" di un ingresso "debole" nel mondo del lavoro possono trascinarsi nel tempo, condannando così i giovani alla precarietà e a posticipare in un futuro più o meno prossimo la realizzazione di progetti di vita.

In sede di intervista, i sindacati cristiani indipendenti slovacchi sottolineano inoltre come nel mercato del lavoro slovacco, il titolo di studio sembra svolgere ancora un ruolo discriminante per il successo o l'insuccesso occupazionale del giovane. Mentre i laureati, anche in tempi di pandemia, trovano con una certa facilità un impiego appropriato in tempi brevi, i diplomati, al contrario, scontano le lacune di una formazione che non rispecchia i bisogni reali e concreti del mercato del lavoro né i requisiti dei datori di lavoro.

Anche in Germania, secondo quanto riportato dalla Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), la maggior Confederazione tedesca dei Sindacati, i giovani con un titolo di studio medio-basso, o quelli provenienti da famiglie immigrate, rischiano di essere i più penalizzati dalla crisi economica in corso. Si tratta, invero, dell'effetto della drastica riduzione dell'offerta del mercato della formazione tedesca, in calo già da anni addietro. Secondo il rapporto sulla formazione professionale del 2020, solo poco meno di un'azienda su cinque in Germania assume ancora un apprendista. In un decennio, più di 50.000 aziende di formazione sono andate perse. Anche prima dell'esplosione della crisi pandemica, ben un giovane su tre con un diploma di scuola media inferiore rimaneva senza un posto di formazione in Germania. In totale, più di 1,3 milioni di giovani tra i 20

e i 29 anni non avevano completato la loro istruzione prima della pandemia, pari al 14 % della fascia d'età. Infine, è stato stimato un calo dell'11% nel 2020 dei nuovi contratti di formazione, superiore rispetto alla crisi finanziaria globale del 2007 (-8,4 %).

Anche un'alta percentuale di giovani spagnoli, come emerso in sede di intervista con il sindacato spagnolo Unión Sindical Obrera (USO), scontano il fatto di non superare i livelli obbligatori di istruzione, e necessitano di un periodo supplementare per acquisire competenze professionali, ritardando così il loro inserimento nel mercato del lavoro. La qualità e i contenuti della formazione scolastica dei giovani, disallineata rispetto alle necessità produttive del Paese, vengono infatti riconosciute tra le cause principali della difficile situazione occupazionale giovanile in Spagna, insieme all'eccessiva proliferazione di lavori temporanei.

6 LE INIZIATIVE A LIVELLO SINDACALE E DI FORMAZIONE TECNICA E PROFESSIONALE

Già dall'inizio della crisi pandemica, il sindacato tedesco si è impegnato affinché non venisse meno il sostegno del Governo federale alla formazione professionale in azienda, come riportato dalla maggior confederazione tedesca dei sindacati. In particolare, la DGB è intervenuta chiedendo un adeguato sostegno a giovani in formazione e alle imprese erogatrici di tali percorsi di formazione. Come emerso in sede di intervista, molte delle richieste promosse dal sindacato sono confluite nel pacchetto di 500 milioni del Governo federale, volto a sostenere le aziende che portano avanti percorsi di formazione per i giovani. Nello specifico, le aziende che assumono apprendisti provenienti da aziende insolventi, e si faranno carico della loro formazione, riceveranno un bonus. Le aziende sono inoltre incoraggiate, attraverso l'elargizione di sovvenzioni, a "formare in rete", ovvero a porre le condizioni affinché i giovani apprendisti possano svolgere un periodo di formazione in due o più contesti produttivi, così da poter ampliare il loro bagaglio esperienziale e implementare le soft skills. Anche le aziende gravemente colpite dalla crisi, che hanno dovuto ricorrere ad una riduzione dell'orario di lavoro per il personale non in formazione (quindi ad esclusione degli apprendisti), riceveranno un sussidio. In contrasto con quanto previsto all'inizio della crisi nel pacchetto di misure economiche promulgato dal Governo di coalizione, oggi il bonus generale di formazione per le aziende che proseguono il loro impegno formativo nei confronti dei giovani verrà erogato solo alle piccole e medie imprese, costrette dalla pandemia a ricorrere ad una riduzione dell'orario di lavoro. Secondo DGB, si tratta di un chiaro segno del fatto che il Governo ritiene che le imprese di formazione sane non abbiano bisogno di sussidi per proseguire nel loro lavoro, che possono continuare quindi autonomamente.

Come riportato dal Nezávislé kresťanské odbory Slovenska (NKOS), i sindacati cristiani indipendenti slovacchi, anche in Slovacchia le imprese che si occupano di formazione, che hanno dovuto sospendere le attività in formazione duale (che prevedono l'alternarsi di momenti di formazione in aula con momenti formativi in azienda) dalla data del 16 marzo 2020, hanno potuto richiedere un sostegno economico per pagare gli stipendi dei formatori impegnati in azienda, fino ad un massimo dell'80 % della retribuzione media degli altri dipendenti.

In generale, la chiusura delle scuole di formazione professionale sperimentata in fase emergenziale lo scorso anno, sarebbe stata fortemente istruttiva secondo il NKOS, permettendo la maturazione di una serie di apprendimenti in riferimento al contesto formativo scolastico, su cui potrebbe innestarsi l'azione migliorativa delle istituzioni nel prossimo futuro. In particolare, l'accesso alle infrastrutture digitali si è rivelata insufficiente e inadeguata a sostenere il carico educativo e formativo degli studenti slovacchi, pur con differenze tra scuole, insegnanti e studenti riferibili alla particolarità del contesto in essere. Come emerso anche in altre interviste, l'emergenza pandemica ha evidenziato come l'accesso all'istruzione sia ancora fortemente dipendente dallo status socio-economico delle famiglie di origine dei ragazzi. Gli studenti provenienti da famiglie numerose o in difficoltà economica sono stati i più penalizzati nell'apprendimento da remoto, a causa della scarsa qualità della connessione, delle attrezzature insufficienti o inadeguate e del costo dell'utilizzo di grandi volumi di dati.

In Spagna, l'azione del sindacato USO in sostegno all'occupazione giovanile sembra prioritariamente rivolto non tanto al mondo delle imprese, quanto all'inclusione dei giovani in contesti associazionistici, in cui sia loro possibile sviluppare logiche di mutuo soccorso. In quest'ottica, il sindacato spagnolo intervistato si è impegnato a promuovere l'associazionismo giovanile incentivando l'adesione dei giovani alle organizzazioni sindacali, sollecitandone una partecipazione attiva e propositiva. Dal canto suo, il sindacato spagnolo si sta attivando per la promozione – autonoma o con altre organizzazioni giovanili – di campagne che chiedono il miglioramento delle condizioni di lavoro della coorte giovanile attraverso lo sra-

dicamento del lavoro temporaneo, la rotazione del lavoro e la discriminazione salariale. In modo complementare, l'USO affianca una richiesta alle amministrazioni pubbliche affinché promulghino politiche attive di occupazione stabile e di qualità per i giovani e promuovano la formazione dei ragazzi non in possesso di una qualifica per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro. Il sindacato spagnolo ravvisa infine nelle istituzioni scolastiche, di diversi ordini e gradi, un interlocutore privilegiato per la diffusione e l'implementazione della cultura sindacale tra i più giovani. L'invito rivolto a università, scuole superiori e centri di formazione secondaria e professionale è quello di organizzare conferenze e laboratori che garantiscano ai giovani studenti una conoscenza di base del diritto del lavoro e del diritto sindacale. Il sindacato auspica, infine, che tali momenti di incontro possano sollecitare l'iscrizione dei giovani all'organizzazione sindacale stessa.

7 IL RUOLO DEGLI ATTORI POLITICI E LE MISURE ADOTTATE

La già difficile condizione occupazionale giovanile, ulteriormente aggravata dall'avvento della pandemia, richiede la definizione e l'attuazione di misure che si facciano carico dei giovani da un punto di vista olistico, e quindi integrale, e abbiano come obiettivo ultimo il miglioramento dell'integrazione lavorativa della coorte giovanile nel mercato del lavoro, riconoscendo l'importanza, non solo economica ma anzitutto esistenziale, che il lavoro ricopre ancora nella nostra società.

La maggior parte degli intervistati riconosce la bontà degli obiettivi perseguiti dal programma Garanzia Giovani, di cui viene auspicata una implementazione nell'immediato futuro, per far fronte ai crescenti tassi di disoccupazione giovanile.

I sindacati cristiani indipendenti della Slovacchia (NKOS) riconoscono nel programma Garanzia Giovani la misura principe per rafforzare ed equilibrare il mercato del lavoro giovanile slovacco, mentre il sindacato autonomo polacco ne amplia lo spettro di azione auspicando una sua implementazione in tutti gli Stati membri.

In Spagna, come raccontato dal sindacato USO, il programma di Garanzia Giovani si affianca al "Piano d'urto per l'occupazione giovanile 2019-2021", lanciato dal Ministero del lavoro spagnolo, per intraprendere le misure necessarie a sviluppare un nuovo modello di produzione con strategie a lungo termine di sostegno all'innovazione. Con riferimento alla coorte giovanile, il Piano si propone di migliorare la competitività della struttura produttiva spagnola promuovendo lo sviluppo di settori del futuro e ad alto valore aggiunto. L'auspicio è che si raggiungano livelli di crescita economica tali da generare un'offerta sostanziale di occupazione, stabile o flessibile. Il Piano si propone altresì di rafforzare l'impegno in favore della formazione e qualificazione globale dei giovani. Il sistema educativo e formativo, congiuntamente all'ambiente di lavoro, vengono riconosciuti come luoghi di promozione individuale, collettiva e professionale dei gio-

vani, soprattutto di coloro che provengono da condizioni di svantaggio economico e sociale. Proprio in riferimento a quest'ultimo gruppo di giovani particolarmente fragile, il Piano intende sostenere il ritorno a scuola di coloro che hanno abbandonato gli studi, e promuovere nell'insieme lo sviluppo di competenze strategiche, la formazione professionale duale, l'occupazione con diritti e l'imprenditorialità giovanile, e la promozione della partecipazione sindacale.

Se, come visto in precedenza, in Spagna il mismatch tra domanda e offerta di lavoro giovanile è annoverato tra le principali cause della scarsa qualità dell'occupazione della coorte giovanile, il sindacato spagnolo intervistato ha suggerito, durante l'intervista, una serie di azioni e misure volte a favorire il dialogo tra i processi formativi e le esigenze del tessuto produttivo e a sostenere condizioni occupazionali dignitose e di qualità per i giovani. Anzitutto, si propone di mettere i giovani nelle condizioni di essere proattivi nella ricerca del lavoro e sul mercato del lavoro, fornendo loro una formazione e una qualificazione professionale spendibile nei settori produttivi trainanti. Per ottenere questo risultato, risulta fondamentale investire nei percorsi di istruzione e formazione professionale, soprattutto in riferimento allo sviluppo di competenze legate al mondo digitale. Si suggerisce poi di prestare particolare attenzione a categorie di giovani particolarmente vulnerabili, quali migranti, disabili o abbandoni scolastici, promuovendo altresì una cultura delle pari opportunità tra uomini e donne, per eliminare i pregiudizi di genere, combattere la segregazione orizzontale e il gender pay gap. Infine, si auspica l'interpretazione di un ruolo più attivo da parte dei Servizi Pubblici per l'impiego, che sono chiamati a fornire un'attenzione adeguata e quanto più possibile individualizzata nei confronti dei giovani presi in carico e a promuovere la riattivazione dei giovani NEET.

Un rafforzamento dell'accesso dei servizi pubblici per l'impiego è auspicato anche dal sindacato autonomo dei lavoratori polacco Solidarność, quale condizione fondamentale per contrastare le crescenti disegualianze in seno alla coorte giovanile e tra le diverse generazionali, e promuovere condizioni di lavoro equo e dignitoso. Nel solco di quanto emerso in Spagna, anche in Polonia è stata sottolineata la necessità di

combattere il mismatch mediante un adeguamento delle competenze fornite ai ragazzi dai sistemi di istruzione e formazione e le esigenze del mercato del lavoro.

Solidarność integra poi l'esigenza della promozione di un'occupazione di qualità per i giovani con il diritto all'accesso al sistema di sicurezza sociale (tra cui viene annoverato il diritto a percepire un sussidio di disoccupazione dignitoso) e l'implementazione di misure per migliorare la protezione del lavoro, a partire da un rafforzamento delle ispezioni sul lavoro. In sede di intervista, Solidarność ha posto inoltre l'attenzione sulla questione abitativa, che si realizza nella possibilità, per un giovane, di accedere autonomamente ad un alloggio. Tra gli effetti della crisi economica ingenerata dal Covid-19, infatti, in Polonia è stato riscontrato una diffusa difficoltà da parte della coorte giovanile a sostenere il costo dell'affitto di un appartamento, e quindi il mantenimento di una condizione di indipendenza economica dalla famiglia di origine.

Accanto all'attore istituzionale e governativo, Solidarność assegna un ruolo decisivo nella promozione dell'occupazione di qualità dei giovani anche alle parti sociali. Se, da una parte, viene riconosciuto infatti l'interesse del Presidente polacco sulla questione, dall'altra si precisa anche come il sindacato stesso e altre organizzazioni siano state consultate da un consigliere del Presidente in corso di pandemia. Con riferimento alle parti sociali, l'auspicio è che si favorisca il dialogo sociale e la contrattazione collettiva a tutti i livelli, promuovendo l'inclusione dei giovani nei processi decisionali all'interno delle strutture delle singole organizzazioni e nei loro processi decisionali.

In Germania, come riportato dalla DGB, il partenariato sociale nella formazione si è dimostrato vincente durante l'ultimo anno di pandemia. Lo scorso maggio, l'Alleanza per la formazione professionale iniziale e continua, che vede la collaborazione tra il Governo federale, i *Länder*, i sindacati e le associazioni imprenditoriali, hanno concordato alcune misure per stabilizzare la formazione duale volta a permettere ai tirocinanti il proseguo della loro formazione così da sostenere gli esami.

Infine, i sindacati cristiani indipendenti della Slovacchia (NKOS) citano, in sede di intervista, l'offerta di corsi di riqualificazione professionale del-

l'Ufficio centrale del lavoro, degli affari sociali e della famiglia, il quale si impegna anche nell'erogazione di contributi a favore di quei datori di lavoro che assumono l'implementazione dell'occupazione giovanile come una priorità da perseguire.

8 IL RUOLO DEL DIALOGO SOCIALE

Grazie al forte sostegno offerto dalla Commissione europea nel ribadire il ruolo fondamentale delle politiche per l'istruzione e la formazione nei nuovi orientamenti strategici per la crescita sostenibile dell'Unione, la formazione professionale ritorna centrale per lo sviluppo socio-economico dello spazio europeo in un quadro di azione per il prossimo decennio. Tutte le realtà intervistate affidano alle parti sociali un ruolo importante nella promozione l'occupazione giovanile, riconoscendo nel dialogo sociale un'opportunità concreta di garanzia di un'istruzione e una formazione di qualità per la coorte giovanile.

Con riferimento al contesto europeo, secondo la Confederazione tedesca dei Sindacati (DGB), la Germania nutre particolare speranza nei confronti della Dichiarazione di Osnabrück in virtù della capacità di prevenire la crescente disoccupazione giovanile e di aumentare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale. Si tratta, nella fattispecie, di un documento approvato il 20 novembre 2020 dai ministri responsabili dell'istruzione e formazione professionale (VET) negli Stati membri dell'UE, le parti sociali europee e la Commissione europea, che definisce nuove azioni politiche in materia di IFP per il periodo 2021-25. Nella dichiarazione, i ministri promettono di contribuire alla ripresa post-Covid del mercato del lavoro, di sviluppare ulteriormente l'area europea dell'istruzione e della formazione attraverso sistemi di istruzione e formazione innovativi, e di predisporre sistemi adeguati a sostenere le transizioni digitali e verdi per migliorare l'occupabilità e la competitività, stimolando così la crescita economica.

In sede di intervista, il sindacato spagnolo USO segnala anzitutto come priorità uno sforzo da parte delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative nell'ottica di una ridefinizione del quadro entro cui si costruisce il dialogo sociale, soprattutto a livello nazionale, in una prospettiva più inclusiva, capace di ricevere e valorizzare i contributi provenienti dai vari settori produttivi e istituzioni sociali ed economiche. In generale, l'auspicio è che si stabilisca un modello di dialogo sociale più

trasparente e aperto a tutte quelle organizzazioni che hanno la capacità di contribuire con proposte ed iniziative per migliorare l'occupabilità dei giovani.

Anche i sindacati cristiani indipendenti della Slovacchia (NKOS) riconoscono al dialogo sociale un ruolo fondamentale per sostenere l'occupabilità attraverso l'adozione di misure volte a eliminare gli effetti economici e sociali negativi scaturiti dalla pandemia.

Anche il sindacato autonomo dei lavoratori polacco Solidarność ribadisce la strategicità di mettere il dialogo sociale a servizio della causa giovanile, precisando altresì che l'importanza della concertazione prescinde dal raggiungimento dell'obiettivo e dal risultato finale. La bontà della concertazione viene anzitutto ravvisata, da Solidarność, nell'opportunità di creare informazione e consapevolezza rispetto ad una questione sociale urgente, come quello dell'occupazione giovanile e della sua qualità, fino a sollecitare il coinvolgimento propositivo da parte delle istituzioni e delle parti competenti. L'istituzione di Garanzia Giovani viene inquadrata proprio come esito positivo di un momento fecondo di dialogo sociale, innescato dalla crisi finanziaria del 2007-2008.

Solidarność attribuisce al dialogo sociale anzitutto una funzione diagnostica in termini di emersione e circoscrizione delle questioni socio-economiche da affrontare prioritariamente. Alla prima fase diagnostica dovrebbe far seguito un momento propositivo, che prevede anche il coinvolgimento della coorte giovanile, volta all'elaborazione e alla definizione di soluzioni pratico-operative. In sede di intervista, Solidarność ha altresì evidenziato come tale procedura non stia trovando spazio in Polonia. Il tema dell'occupazione giovanile e delle modalità di inserimento e permanenza nel mercato del lavoro non sono oggetto di interesse e dibattito pubblico. Al contrario, il tema è spesso strumentalizzato da esponenti politici a fini elettorali.

Infine, anche la Germania, come segnalato dalla Confederazione tedesca dei Sindacati (DGB) in sede di intervista, riserva un ruolo fondamentale alle parti sociali, suggerendo che queste possano prendere parte attiva nella progettazione, nell'attuazione e nella regolazione del sistema di formazione nazionale.

Il tema della fornitura di una formazione e istruzione di qualità è infatti oggetto delle richieste della Confederazione europea dei sindacati (CES) e della Confederazione tedesca dei sindacati (DGB), che si battono affinché il Quadro europeo per una formazione efficace e di qualità (EFQEA) divenga effettivo nelle leggi nazionali e a livello aziendale. In particolare, l'auspicio emerso in sede di intervista è che si stabiliscano degli standard minimi per la formazione in Europa, che includono l'esistenza di un contratto di formazione, la definizione degli obiettivi di apprendimento, il pagamento dei tirocinanti sia durante il monte ore formativo svolto a scuola che in azienda, il diritto alla protezione sociale, il diritto all'orientamento professionale.

9 PROPOSTE DI POLICY PER IL RILANCIO DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE

- La crisi economico-finanziaria del 2007-2008 ha alimentato un'attenzione e una volontà crescente da parte dei governi europei, dei decisori istituzionali e degli stakeholders sia nell'investimento sia nella valutazione e validazione dell'apprendimento formale, non formale ed informale, sia sulle strategie di possibile sviluppo di nuove competenze, fino a fare di queste tematiche un oggetto di concrete politiche di intervento. Nello scenario attuale, in cui sono evidenti i segni della crisi economica causata dalla pandemica da Coronavirus, risulta ancor più necessario rendere visibili e valorizzare le competenze acquisite dai giovani nelle differenti esperienze formative portate a termine, per favorire il loro utilizzo nel mercato del lavoro e agevolare così la mobilità geografica e professionale del giovane stesso. Oggi la validazione dell'apprendimento non formale, per sfruttare appieno il potenziale di ripresa, deve costituire un obiettivo prioritario ed una sfida per l'UE e le autorità pubbliche nazionali, e per le imprese, a cui possono contribuire tutti gli attori del mercato, a vario titolo.
- Sulla scorta delle indicazioni espresse dalla Comunità Europea, è auspicabile un coinvolgimento più attivo e propositivo nello sviluppo e nell'attuazione di modalità e strumenti per la validazione e la certificazione delle competenze da parte di tutte le parti interessate al processo, quali organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, camere di commercio, industria e artigianato, enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, servizi per l'impiego, organizzazioni giovanili, operatori socio educativi, istituti di istruzione e formazione e organizzazioni della società civile.

Per favorire la partecipazione a tale processo, datori di lavoro, sindacati, organizzazioni giovanili e della società civile potrebbero coniugare e coordinare il loro sforzo nell'ottica della promozione e della facilitazione dell'identificazione e della certificazione dei risultati di apprendimento acquisiti sul posto di lavoro o nel volontariato, utilizzando gli strumenti appropriati quali quelli sviluppati nel quadro *Europass* e *Youthpass*.

- Per favorire l'allineamento comunitario sui temi della validazione e della certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, si auspica un maggior ricorso da parte degli organismi pubblici, del settore privato e del volontariato e del privato sociale, delle parti sociali, come le associazioni datoriali e sindacali, che spesso applicano dispositivi di convalida all'interno del sistema duale, di alternanza scuola – lavoro o di apprendistato, dell'*“European Inventory on Validation of non-formal and informal learning”*³⁶. Si tratta di uno strumento elaborato dalla Commissione Europea e dal Cedefop, che raccoglie e illustra i diversi e dispositivi elaborati dagli Stati europei per la convalida degli apprendimenti formali e non formali. Inoltre, l'Inventory propone le best practices dei Paesi membri rispetto al tema, e individua i principali stakeholder coinvolti a vario titolo e per finalità differenti.
- Gli enti di istruzione e formazione dovrebbero facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione formali sulla base di risultati di apprendimento acquisiti in contesti non formali e informali e, se possibile, riconoscere crediti formativi per i risultati di apprendimento pertinenti acquisiti in tali contesti.

36 L'ultima versione, aggiornata al 2018, è consultabile a questo link:

<https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning/european-inventory>

Al medesimo link è possibile inoltre trovare i “Country report” dedicati agli Stati di interesse per la ricerca (Danimarca, Slovacchia, Polonia, Spagna e Italia), che illustrano lo stato di avanzamento in tema di validazione e certificazione delle competenze, elencano anche modalità e strumenti implementati a tal fine.

- Occorre ripensare l'orientamento dei più giovani al mondo del lavoro, in linea con quanto espresso dai documenti di "Europe 2020"³⁷. Tale sforzo a favore dell'orientamento deve declinarsi sia come insieme di servizi svolti in favore di studenti e cittadini in senso lato, sia come politica in grado di intercettare la domanda di risorse, competenze e professionalità da parte delle imprese. Si tratta di una strategia che ben si addice ai tempi correnti, segnati dalla necessità non solo di garantire un'occupazione ai giovani in uscita da percorsi formativi, ma anche di ri-orientare coloro che, a causa della pandemia, sono usciti dal mercato del lavoro, verso nuovi settori trainanti. In particolare, alla luce della progressiva individualizzazione e frammentazione dei percorsi di carriera, istituti scolastici e formativi, enti di formazione e sindacati, così come anche realtà del terzo settore e associazioni giovanili impegnate sul fronte dell'orientamento formativo e professionale, possono immaginare e perseguire un nuovo modo di intendere tale attività, assumendo la centralità della persona, i suoi interessi e le sue necessità, valorizzando al contempo le competenze maturate.
- Nello scenario pandemico che stiamo attraversando, l'orientamento può non configurarsi più, in modo tradizionale, come mero strumento per la gestione della transizione tra scuola, formazione e lavoro, potendo assurgere a supporto costante per la vita di ogni lavoratore, a cui appositi servizi dedicati possano fornire sostegno nei processi di scelta e di decisione lavorativa, con l'obiettivo ultimo di promuovere l'occupazione attiva, la crescita economica e l'inclusione sociale. In quest'ottica, gli attori del mercato del lavoro coinvolti a vario titolo in attività di orientamento, possono implementare lo sforzo profuso nei servizi già in essere, favorendo, soprattutto negli utenti più giovani, il raggiungimento dell'autonomia e della

37 Si veda, a titolo esemplificativo, European Commission, EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Bruxelles, 2010

piana responsabilità nelle scelte in ambito lavorativo e professionale, rendendoli al contempo resilienti nell'affrontare transizioni e cambiamenti. Questo processo favorirebbe quindi il passaggio da una mera logica di assistenza ad una di accompagnamento e di empowerment verso il raggiungimento della piena capacità di decisione e orientamento autonomo. Pertanto, un servizio così inteso comprenderebbe sia l'orientamento alla formazione e al lavoro (in un'ottica di primo ingresso e di reinserimento nel mercato) sia la formazione all'(auto)orientamento, dimensione sempre più necessaria in un mondo in continua evoluzione.

- L'occupazione giovanile, in termini quantitativi e qualitativi, può essere sostenuta anche attraverso un più diffuso utilizzo del contratto di apprendistato e, in generale, delle diverse modalità di formazione duale. Come precedentemente argomentato, i paesi che hanno saputo contenere il tasso di disoccupazione giovanile durante la crisi economico-finanziaria del 2007-2008 sono stati quelli che si erano dotati di robusti sistemi di apprendistato duale (Germania, Austria, Svizzera). Realizzando nella pratica il metodo dell'alternanza formativa, l'apprendistato duale si presenta infatti come luogo privilegiato dove sviluppare abilità, conoscenze e professionalità per il giovane, soddisfacendo al contempo alle esigenze produttive e innovative delle aziende. Per sostenere l'implementazione dell'apprendistato su tutto il territorio comunitario è auspicabile una maggior cooperazione tra gli attori che lo governano, quali le parti sociali, sia sindacali che datoriali, gli istituti di formazione e le autorità pubbliche.
- Il rilancio del sistema di apprendistato in Europa può trovare un valido sostegno nella già costituita *European Alliance for Apprenticeships* (EaFA). Si tratta un programma avviato nel 2013 che ha coinvolto diverse Parti sociali a livello europeo (quali CES, Business Europe, UE-APME, CEEP), Commissione europea, Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea e Stati membri allo scopo di rafforzare la qualità e l'offerta dell'apprendistato professionalizzante in Europa, contribuendo al contempo a sostenere e diffondere la cultura dell'apprendistato stesso, oltre le difficoltà che ne pregiudicano il ricorso. Sulla

scorta di quanto previsto dall'alleanza stessa che, sebbene gestita dalla Commissione, assegni agli Stati membri e agli attori coinvolti la responsabilità del successo e dell'insuccesso del progetto, si auspica l'implementazione della stipula di accordi bilaterali e nazionali e di iniziative di cooperazione tra gli attori che governano il sistema a livello di ogni singola nazione, promuovendo la riforma dei sistemi di apprendistato e aumentando la consapevolezza dei benefici dello stesso in termini di maggiore occupabilità e occupazione.

- Sulla scorta della raccomandazione del Consiglio del Consiglio dell'Unione Europea *"On a Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee"* pubblicata lo scorso 20 ottobre 2020³⁸, si ribadisce l'impegno degli Stati membri nella predisposizione di programmi nazionali che forniscano ai giovani di età compresa fino ai 29 anni, un'offerta lavorativa di qualità, formazione continua, apprendistato o tirocinio, entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. Per far fronte alla difficile situazione occupazionale giovanile durante la pandemia da Covid-19, è auspicabile che gli Stati membri si adoperino per rendere più efficiente il sistema di istruzione e formazione professionale del loro territorio, facendo anche ricorso ai fondi predisposti dal Next Generation EU. La Nuova Garanzia giovani, inoltre, prevede la fornitura di servizi di consulenza, di orientamento e di tutoraggio su misura, intercettando la strategicità di tali operazioni già esposti precedentemente, per i quali è necessaria una collaborazione sinergica tra autorità pubbliche, enti che si occupano di istruzione e formazione giovanile, parti sociali e mondo delle imprese. L'occasione della Nuova Garanzia Giovani si presta anche per migliorare la qualità del percorso formativo o di inserimento lavorativo offerto ai giovani, che negli scorsi anni è stato più volte oggetto di abusi in alcuni Stati membri, come in Italia, dove non sono mancate occasioni in cui i ti-

38 Si veda il testo della Raccomandazione a questo link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11320-2020-INIT/en/pdf>

rocini offerti da Garanzia Giovani hanno assunto i tratti di veri e propri rapporti lavorativi sottopagati dallo scarso o nullo contenuto formativo. In questo senso, si auspica un maggior coinvolgimento del soggetto promotore nella qualità di garante della qualità del percorso offerto al giovane, e di verifica successiva alla conclusione del percorso stesso.

In ultimo non si può che auspicare che la costruzione dei singoli progetti nazionali e territoriali finanziati con i fondi del piano *Next Generation EU* prestino una particolare attenzione alla fascia giovanile non tanto in chiave meramente assistenziale ma garantendo ai giovani la possibilità di beneficiare degli investimenti in digitalizzazione e transizione ecologica. Questo significa in primo luogo valorizzare le loro competenze in materia garantendo loro un diritto alla formazione continua insieme a uno sforzo per potenziare la gestione delle transizioni occupazionali di cui sono spesso più vittime che beneficiari.

BIBLIOGRAFIA

BELL D.N.F., BLANCHFLOWER D. G., *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 4705

CEDEFOP, *Making VET fit for the future*, Information series, ottobre 2018

CEDEFOP, *The Next Step for Apprenticeship*, Reference series, gennaio 2021

ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Good for Youth, Good for Business. European Alliance for Apprenticeships*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, giugno 2019

ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Innovation and digitalisation in Vocational Education and Training*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, dicembre 2020

ESDE (Employment and social developments in Europe), *Employment and Social Developments in Europe*, Quarterly review, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, dicembre 2020

EUROFOUND, *Living, Working and COVID-19*, COVID-19 series, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, settembre 2020

European Commission, *EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles, 2010

European Commission, *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, 22 novembre 2006

FANA M., PÉREZ S. T., FERNANDEZ-MACÌAS E., *Employment Impact of Covid-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Terms Prospects*, J. Ind. Bus. Econ. 47, 2020, pp. 391-410

FANA M., TOLAN S., FERNANDEZ-MACIAS E., *The Impact of COVID Confinement Measures on EU Labour Market*, Science for Policy Briefs, Lussemburgo, 2020

FAZIO F., WELEMARIAM A.M. (a cura di), *Young Workers in Recessionary Times, Literature Review*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, n. 3-4, settembre-dicembre 2012, ADAPT University Press

ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fourth Edition*, Updated Estimates and Analysis, maggio 2020

ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and The World of Work. Fourth Edition*, Ginevra, 2020

ILO, *Preventing Exclusion From the Labour Market: Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis*, Ginevra, maggio 2020

ILO, *Youth and Covid-19, impacts on jobs, education, rights and mental well-being, survey report 2020*, 2020

ILOSTAT, *Labour market access – a persistent challenge for youth around the world*, Spotlight on work statistics, n. 5 – marzo 2019

LESCHKE J., FINN M., *Labor Market Flexibility and Income Security: Changes for European Youth during the Great Recession*, in O'REILLY J., LESCHKE J., ORTLIEB R., SEELEIB-KAISER M., VILLA P. (Eds.), *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, pp. 132-162

MARCHAND O., *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the Labour Market*, 1999

MASSAGLI E., *Il sistema duale tedesco*, in MASSAGLI E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, Roma, 2016, p. 72

MCKINSEY&COMPANY, *Education to Employment: Getting Europe's Youth Into Work*, 2012

O'HIGGINS N., *This Time It's Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6434

OECD, *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience Youth policy responses to Coronavirus (COVID-19)*, Ginevra, giugno 2020

Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training

Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

SCHWAB K., *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, Ginevra, 2017

SIGNORELLI M., *Youth unemployment in transition economies*, IZA World of Labor 2017

TAMESBERGER D., BACHER J., *COVID-19 Crisis: How to Avoid a 'Lost Generation'*, *Intereconomics*, 55, 2020, pp. 232–238

TIRABOSCHI M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/XXII, 2012

TIRABOSCHI M., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019

UNICEF, ETF, *Preventing a 'Lockdown Generation' in Europe and Central Asia. Building Resilient Societies with Young People in the Era of Covid-19*, dicembre 2020

WEISS M., *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2014