

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in STUDI EUROPEI



POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE
GIOVANILE NELL'UNIONE EUROPEA

Relatore: Prof. EKATERINA DOMORENOK

Laureando: ANDREA QUADRINI
matricola N. _____1076372_/_

A.A. 2015/2016

Dedico questo lavoro alla mia famiglia (Papà, Mamma, Matteo e i Nonni)

INDICE

| | |
|--|-----------|
| <u>Introduzione</u> | 4 |
| <u>Parte A: Il problema della disoccupazione giovanile nell'UE</u> | 9 |
| Capitolo I: LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELL'UNIONE EUROPEA: fenomeno e cause | 11 |
| 1.1 Il problema della disoccupazione giovanile..... | 11 |
| 1.1.1 Il target dei giovani..... | 12 |
| 1.1.2. Dati quantitativi sulla disoccupazione giovanile | 13 |
| 1.1.3. Dati qualitativi sulla disoccupazione giovanile | 15 |
| 1.1.4. Conseguenze della disoccupazione giovanile | 16 |
| 1.1.5. Il framing della disoccupazione giovanile | 17 |
| 1.2. Cause della disoccupazione giovanile in Europa..... | 20 |
| 1.2.1. Fattori e politiche economiche..... | 20 |
| 1.2.2. Le riforme del welfare state | 24 |
| 1.2.3. Fattori istituzionali..... | 26 |
| 1.2.4. Fattori demografici..... | 29 |
| Capitolo II: Politiche per la lotta alla disoccupazione giovanile in Europa | 30 |
| 2.1 Politiche di attivazione..... | 30 |
| 2.1.1 Politiche di attivazione come componente delle politiche occupazionali | 30 |
| 2.1.2 Definizione delle politiche di attivazione | 31 |
| 2.1.3 Implementazione delle politiche di attivazione negli Stati membri..... | 33 |
| 2.1.4 Criticità nelle politiche di attivazione | 39 |
| 2.2 Politiche giovanili/youth policies | 41 |
| 2.2.1 Definizione di politiche giovanili/youth policies..... | 41 |
| 2.2.2 Politiche per la gioventù negli Stati membri dell'UE | 42 |
| 2.2.3 Criticità nelle politiche giovanili | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3. L'uso congiunto delle politiche di attivazione e politiche giovanili | 46 |
| Parte B: L'Unione europea e la disoccupazione giovanile..... | 49 |
| Capitolo III: Il coordinamento dell'Unione Europea per le politiche occupazionali dei giovani e le politiche giovanili..... | 51 |
| 3.1. Coordinamento dell'Unione Europea per le politiche occupazionali dei giovani | 52 |
| 3.1.1 <i>Il periodo 1997-1999: istituzione della Strategia Europea per l'occupazione.....</i> | 52 |
| 3.1.2 <i>Il periodo 2000-2004: Il lancio della Strategia di Lisbona e la revisione del coordinamento delle politiche occupazionali</i> | 54 |
| 3.1.3 <i>Il periodo 2005-2008 e 2008-2010: l'inserimento della Strategia Europea per l'occupazione nella rinnovata Strategia di Lisbona</i> | 56 |
| 3.1.4 <i>Il periodo presente: l'inserimento del Coordinamento delle politiche occupazionali nella governance macroeconomica e nella strategia EUROPA 2020</i> | 60 |
| 3.2. Coordinamento dell'Unione Europea per le politiche giovanili | 64 |
| 3.2.1 <i>Breve inquadramento giuridico</i> | 64 |
| 3.2.2 <i>Il coordinamento delle politiche giovanili antecedente al 2001</i> | 65 |
| 3.2.3 <i>2001-2005: l'istituzione del metodo di coordinamento delle politiche giovanili.....</i> | 66 |
| 3.2.4 <i>2005-2008: il Patto europeo per la gioventù e la revisione del coordinamento delle politiche giovanili</i> | 69 |
| 3.2.5 <i>2009-oggi: il coordinamento delle politiche giovanili previsto con la Strategia europea per la gioventù e la Strategia EUROPA 2020.....</i> | 72 |
| Capitolo IV: Misure dell'UE per l'occupazione giovanile | 81 |
| 4.1. Iniziative dirette dell'UE per l'occupazione giovanile | 82 |
| 4.1.1 <i>I programmi UE per la gioventù</i> | 82 |
| 4.1.2 <i>Strumenti di microfinanza pubblica.....</i> | 86 |
| 4.1.3 <i>L'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.....</i> | 88 |
| 4.1.4 <i>La Garanzia giovani</i> | 90 |
| 4.2. Politica di coesione: il Fondo sociale europeo (2007-2013; 2014-2020) e la disoccupazione giovanile | 98 |
| 4.2.1 <i>Breve introduzione alla politica di coesione.....</i> | 98 |
| 4.2.2 <i>Programmazione 2007-2013.....</i> | 99 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.3 Programmazione 2014-2020..... | 102 |
| Capitolo V: Il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia: l'implementazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani..... | 108 |
| 5.1. Le implicazioni dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia in materia di politiche del lavoro | 109 |
| 5.2. La disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia e le relative misure nazionali e regionali non collegate all'UE Digitare il titolo del capitolo (livello 2)..... | 110 |
| 5.2.1 La disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia a seguito della crisi economica | 110 |
| 5.2.2 Le iniziative nazionali e regionali per l'occupazione giovanile | 112 |
| 5.3. Implementazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020..... | 117 |
| 5.3.1 Il Fondo Sociale Europeo in Friuli-Venezia Giulia nella programmazione 2007-2013 | 118 |
| 5.3.2 Programmazione e implementazione di Garanzia Giovani FVG | 120 |
| 5.3.3 L'avvio del FSE nella programmazione 2014-2020 | 127 |
| 5.3.4 Interviste ai soggetti attuatori sull'implementazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani (2007-2013; 2014-2020) | 128 |
| 5.3.5 Il commento dei giovani: questionario online sulla Garanzia Giovani FVG | 132 |
| <u>Conclusioni</u>..... | 144 |
| <u>Bibliografia</u>..... | 151 |
| <u>Fonti normative</u> | 161 |
| <u>Ringraziamenti</u> | 169 |

INTRODUZIONE

La ricerca qui presentata si propone di analizzare le iniziative dell'Ue nell'ambito delle politiche per l'occupazione giovanile. L'obiettivo di fondo della trattazione è verificare l'efficacia degli interventi comunitari in contrasto con la disoccupazione giovanile.

Nell'esaminare le iniziative comunitarie, si è cercato di proporre un elenco esaustivo composto da tre tipologie di misure in tema di occupazione giovanile, distinte in base alle loro differenti finalità e alle modalità di attuazione, nello specifico: gli orientamenti e le iniziative emersi nei metodi di coordinamento aperto in tema di politiche occupazionali e politiche giovanili degli ultimi vent'anni; le iniziative dirette dell'UE in contrasto con la disoccupazione giovanile (includente: programmi europei per la gioventù; microfinanza comunitaria e il recente Garanzia giovani); le iniziative rientranti nella Politica di coesione. Per ciascuna misura si è cercato di verificarne l'efficacia in termini di constato alla disoccupazione giovanile, ponendo attenzione a fattori determinanti per le singole iniziative, più precisamente:

- nel caso del metodo di coordinamento aperto si è voluto verificare l'efficacia degli orientamenti e delle iniziative comunitarie sulla disoccupazione giovanile e sulle politiche giovanili, nonché esaminare la capacità dell'UE di condizionare l'orientamento degli Stati membri sul tema;
- nel caso delle iniziative dirette, ideate dall'UE e sottoposte ad un'implementazione multi-livello, si è voluto considerare la loro efficacia sulla base della dotazione finanziaria messa a disposizione per i giovani, la durata e il buon andamento dei procedimenti amministrativi ai quali sono sottoposti i beneficiari;
- nel caso delle iniziative rientranti nella Politica di Coesione, si è voluto prestare maggiore attenzione agli obiettivi del Fondo Sociale Europeo fondati sull'incremento delle misure a sportello e su investimenti di medio-lungo termine nelle politiche di

attivazione riguardante anche i giovani, mettendo in risalto l'incidenza degli Stati membri e delle Regioni nel processo attuativo e negli output conseguiti.

A conclusione del percorso, si prende in considerazione un apposito case-study del Friuli-Venezia Giulia, Regione appartenente all'Italia, al fine di avere un esempio più dettagliato di implementazione di iniziative comunitarie appartenenti alla Politica di coesione e alla Garanzia giovani.

Il problema della disoccupazione giovanile in Europa merita un certo interesse per colpa della gravità dei tassi di disoccupazione giovanile presenti in molti Stati membri, specialmente quelli della macro-area mediterranea, Italia inclusa.

Inoltre, la scelta si deve anche al fatto che la disoccupazione giovanile rientra in qualità di tema centrale o determinante delle politiche di attivazione per i giovani e le politiche giovanili, nelle quali si vanta un animato dibattito politico contrassegnato dalla pluralità di prese di posizione espresse da policy-makers, stakeholders e politologi.

Specificatamente, il contesto dell'UE è interessante poiché le iniziative comunitarie in tema di occupazione giovanile momentaneamente adottate dipendono da un'implementazione segnata da una governance multi-livello, includente amministrazioni nazionali e regionali. Probabilmente, la presenza di una governance multi-livello risulta essere lo spunto principale di teorici e policy-makers per discussioni riguardanti il futuro ruolo e le future competenze dell'UE in materia di occupazione giovanile e in senso lato di politiche sociali. Oltre al dibattito intellettuale, bisogna segnalare anche che, stando ai dati presenti nelle recenti pubblicazioni dell'EUROBAROMETRO, la maggior parte dei cittadini solleciti maggiori interventi da parte dall'UE in tema di politiche occupazionali, con particolare enfasi per i giovani.

La presente ricerca si inserisce sul dibattito riguardante le iniziative dell'UE in contrasto alla disoccupazione giovanile per comprenderne l'efficacia e verificare possibili anomalie o effetti indesiderati presenti nel processo decisionale e attuativo multi-livello. L'obiettivo è quindi appurare se le iniziative comunitarie possono essere sottoponibili ad un margine di miglioramento oppure essere repute già soddisfacenti.

Vista l'ampiezza dell'arena politica comunitaria, si è deciso di circoscrivere l'analisi di ciascuna iniziativa UE sopramenzionata.

Nello specifico, il metodo di coordinamento aperto riguarda soltanto le politiche occupazionali e le politiche giovanili, non includendo quindi le politiche di coordinamento per l'educazione. In questo caso, il periodo di riferimento parte dalla nascita dei metodi di coordinamento aperto per giungere al presente.

Per quanto riguarda le iniziative dirette dell'UE ne sono state individuate quattro: i programmi UE per la gioventù; strumenti di microfinanza; l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e la Garanzia giovani. Nel caso dei programmi UE per la gioventù è stata fornita una loro breve retrospettiva storica seguita da una più dettagliata descrizione del programma Erasmus+ previsto nella programmazione 2014-2020. Nei casi degli strumenti di microfinanza, si limita l'attenzione all'istituto *Progress*, creato nel 2008 e il successivo *EASI* (Employment and Social Innovation Programme) entrato in vigore dal 2010. L'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e la Garanzia giovani sono state esaminate alla luce degli esiti del processo decisionale comunitario e dei risultati conseguiti in molteplici Stati membri.

Quanto alla Politica di coesione, l'analisi si è concentrata soltanto sulle ultime due programmazioni (2007-2013; 2014-2020), ponendo maggior attenzione all'attuazione del Fondo sociale europeo.

In virtù dell'arena politica multi-livello disaminata e delle eterogenee prese di posizioni negli ambiti accademici, si reputa opportuno spiegare l'approccio adottato nella tesi.

La ricerca adotta la prospettiva della *policy analysis* che parte dalla descrizione del problema (elementi, cause e conseguenze) che la policy si prefigge di risolvere; fornisce un inquadramento teorico utile per avere un minimo fondamento che consenta una valutazione qualitativa; verifica l'operato delle istituzioni comunitarie, presentando commenti più obiettivi possibili su virtù e deficienze delle iniziative adottate.

In merito al percorso proposto, è necessario precisare che il lettore non si confronterà con una valutazione delle politiche pubbliche in questione poiché quest'ultima abbisognerebbe di un numero di indicatori ben più elevato. Pur non avendo le pretese di una valutazione, la

tesi si avvale di alcune fonti di informazione (per la precisazione: indicatori; statistiche; analisi scientifiche; interviste qualitative e sondaggi appositamente creati) che consentono di presentare da una parte un commento critico e obiettivo e dall'altra fornire il maggior numero di informazioni possibili sulla black box delle iniziative comunitarie per l'occupazione giovanile, precisamente: fase decisionale; fase attuativa; output conseguito. Quanto all'ultimo aspetto menzionato riferente alla black box, è fondamentale ricordare che per tutte le iniziative, l'ambizione di fornire un'omologa trattazione è svanita a causa dell'assenza di alcune fonti di informazioni. Pertanto, in alcuni casi vi saranno meno informazioni sul bargaining decisionale e in altri meno dettagli sul processo attuativo. Ciò non toglie una costante: la presenza di sufficienti informazioni per fornire un approccio descrittivo sulle iniziative comunitarie e un commento critico sull'impatto di ciascuna nei confronti dell'occupazione giovanile.

Illustrando brevemente la struttura del testo, l'analisi si articola in due parti: la parte A (Inquadramento teorico sulla disoccupazione giovanile nell'UE) e Parte B (L'Unione Europea e la disoccupazione giovanile).

Nella parte A, si fornisce l'inquadramento teorico per analizzare il problema della disoccupazione giovanile e le politiche competenti.

Più nello specifico, il capitolo I disamina la disoccupazione giovanile nell'Unione Europea, descrivendone le caratteristiche quantitative e qualitative, alla luce degli indicatori EUROSTAT e del lavoro scientifico riguardante il tema.

A concludere il lavoro descrittivo della parte A è stato previsto il capitolo II, con il quale si esaminano le politiche di attivazione e politiche giovanili, le quali vengono qui concepite come le politiche pubbliche più pertinenti sul tema della disoccupazione giovanile. Nell'analizzare le due politiche pubbliche, si mette in evidenza il condizionamento esercitato da fattori nazionali, senza trascurare gli orientamenti espressi dall'UE in materia. Nella parte B (L'Unione Europea e la disoccupazione giovanile), invece, si prendono in esame le iniziative comunitarie in tema di occupazione giovanile sopra menzionate.

Precisamente, nel capitolo III si è deciso di parlare del coordinamento comunitario, trattando sia del coordinamento delle politiche occupazionali (che includono ma non si

dedicano esclusivamente agli orientamenti e condizionamenti sul tema dell'occupazione giovanile) e il coordinamento delle politiche occupazionali. Per ciascun coordinamento è stata svolta una retrospettiva storica finalizzata a vedere le evoluzioni di tali iniziative comunitarie, mettendo in risalto la rilevanza degli Stati membri per la loro efficacia. Logicamente, il tema del coordinamento serve per comprendere i framework e i programmi adottati dall'UE sul tema dell'occupazione giovanile, in assenza dei quali molte iniziative a sportello potrebbero non essere comprese.

Nel capitolo IV, si è deciso di completare il quadro d'insieme comunitario, inserendovi le iniziative a sportello dell'UE per il tema dell'occupazione giovanile, cercando di esaminarne il loro impatto nell'intera area comunitaria. In merito è stata posta una distinzione tra iniziative dirette dell'UE (nelle quali l'UE assume esclusive competenze nella programmazione, pur in una governance pubblico e privata) e politica di coesione (nelle quali la multi-level governance implica il coinvolgimento nella programmazione di Governi nazionali e regionali). Nel caso delle iniziative dirette, sono stati inclusi: i programmi UE per la gioventù; la microfinanza comunitaria; l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e la Garanzia giovani.

Una volta fornita una prospettiva generale, si passa ad uno studio del caso: sul Friuli-Venezia Giulia, che considera l'implementazione della Politica di coesione nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 e della Garanzia giovani. Nel caso del case-study si segnala che esso non si è avvalso soltanto di fonti ufficiali ma include gli esiti di interviste qualitative rivolte a soggetti coinvolti nell'attuazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani nonché le risposte provenienti da un sondaggio compilato da oltre 70 giovani beneficiari della Garanzia giovani.

Al termine del percorso, si presentano delle conclusioni con le quali si riflette nuovamente sul tema della disoccupazione giovanile e sulle implicazioni del coinvolgimento dell'UE sul tema.

**Parte A: Il problema della disoccupazione giovanile
nell'UE**

Capitolo I: LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELL'UNIONE EUROPEA: fenomeno e cause

1.1 Il problema della disoccupazione giovanile

La disoccupazione giovanile è un fenomeno controverso che caratterizza non pochi Stati membri dell'Unione Europea. A rilevarlo è stata la letteratura sociologica e politologica, la quale non ha esitato a paventare il rischio di una generazione perduta, riferendosi soprattutto ad alcuni Stati europei particolarmente afflitti dal fenomeno recessivo della crisi economica (Àngels Cabasés Piqué, Pardell Veà, Strecker, 2016). Non è mancato, inoltre, il riconoscimento della rilevanza di questo problema da parte delle istituzioni politiche, nazionali e comunitarie. In quest'ultimo caso, le istituzioni hanno infatti constatato che gli effetti della crisi economica manifestatasi a partire dal 2008 abbiano reso la giovane generazione come un gruppo particolarmente vulnerabile¹.

Al fine di comprendere meglio il fenomeno della disoccupazione giovanile si passa ad una sua definizione e disamina considerando i fattori più considerati dalla letteratura scientifica in materia: il target; i dati quantitativi; dati qualitativi del fenomeno; le conseguenze; il frame (l'inquadramento).

¹ Per trovare un esempio della posizione espressa dall'Unione Europea: Raccomandazione del Consiglio n. 2013/C 120/01, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

Per non entrare fuori tema, non si è riportato nel testo che il problema della disoccupazione giovanile è stato anche trattato nei summit G20, come: il summit sulla Crescita, Stabilità e Lavoro svoltosi a Londra, Aprile 2009; il meeting dei Ministri del lavoro e dell'Occupazione svoltosi a Parigi, Settembre 2011 (OECD, 2014).

1.1.1 Il target dei giovani

Una degli aspetti centrali è la definizione della categoria dei “giovani”. Alla domanda bizzarra pressoché tutti gli studiosi di scienze politiche e sociali replicherebbero definendo i giovani come categoria interstiziale tra l’infanzia e l’età adulta, contraddistinta da una ancora incompiuta autonomia materiale e finanziaria dalla famiglia di origine (Chevalier, 2016).

Eppure, la definizione proposta sopra rischia di essere insufficiente ad indicare un target di riferimento per una policy riguardante la disoccupazione giovanile. Infatti, occorre tenere conto dell’insita eterogeneità della componente giovanile (Martelli, 2014), la quale si deve principalmente all’imprevedibilità e alla frammentarietà della transizione scuola-lavoro nei singoli Stati membri e, secondariamente, ai diversi modelli di welfare di questi (Lundahl & Olofsson, 2014). Nello specifico, appare valido il seguente ragionamento: maggiore è l’incertezza e l’ineffettività nelle politiche di transizione scuola-lavoro e d’inclusione sociale, maggiori sono le tipologie di soggetti giovani e la fascia d’età del gruppo giovanile. In merito, i paesi mediterranei sembrano offrire un esempio problematico: basti pensare alla categoria dei “*giovani adulti*” in Italia che, pur avendo 25-34 non riescono ancora ed essere materialmente autonomi dalle loro famiglie d’origine e pertanto rientrabili nella categoria dei giovani (Paci e Pugliese, 2011).

In altre parole, il fenomeno della disoccupazione europea, anche nella semplice definizione del target, non può prescindere dalle singole realtà nazionali, le quali vantano a loro volta una propria eterogeneità, dovuta soprattutto alle varietà dei territori e delle amministrazioni regionali o locali (Kazepov, Barberis, 2013).

Pur confrontandosi con un contesto estremamente variegato, l’Unione Europea, specialmente in virtù del coordinamento delle politiche giovanili svolto alacremente dal 2001, ha stabilito un apposito target giovanile, includendovi le persone con età compresa tra i 15-29 anni². Tale target non è risultato categorico per tutte iniziative o le informazioni

² A conferma, si veda: Comunicazione n. 2009/200 della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 27 aprile 2009. Una strategia dell’Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità: un metodo di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù.

sociodemografiche riguardanti i giovani. Precisamente, i dati EUROSTAT riguardanti i giovani includono ulteriori fasce d'età, come: 15-19 anni; 20-24 anni; 25-29 anni³; allo stesso tempo, non sono mancate iniziative politiche (come Garanzia giovani, capitolo 3, paragrafo 2) che si sono focalizzate, almeno agli inizi, su target d'età compresi tra i 15-24 anni⁴, lasciando tuttavia liberi gli Stati membri di estendere tali iniziative a fasce d'età superiori ai 24 anni⁵.

Di conseguenza, occorre ribadire nuovamente che il target giovanile non risulta essere ancora unanime in seno ai singoli Stati membri in virtù delle politiche nazionali. Ciononostante, il target omogeneo proposto dall'UE includente i giovani tra i 15 e i 29 anni si sta progressivamente affermando nel coordinamento UE delle politiche giovanili (specialmente dall'avvio della *Strategia europea per la gioventù* del 2009) seppur garantendo margini di flessibilità in base alle esigenze delle policies adottate e degli Stati membri.

1.1.2 Dati quantitativi sulla disoccupazione giovanile

I dati quantitativi sulla disoccupazione giovanile ora esposti fanno riferimento ai dati raccolti dall'EUROSTAT.

Secondo i dati EUROSTAT, il 14,8% dei giovani tra i 15 e i 29 anni, indipendentemente dal livello d'istruzione, risulta essere disoccupato nei 28 Stati Membri dell'Unione Europea.

Questo dato dimostra tuttavia notevoli divergenze tra i singoli Stati membri, le quali rendono inefficace una possibile distinzione dicotomica tra Paesi basata su valori che superano o non raggiungono la media Europea. Occorre notare, tuttavia, che ben 14 paesi UE hanno superato la media della disoccupazione giovanile comunitaria, tra questi spiccano 6 casi problematici: Grecia (41,7%); Spagna (35,9%); Croazia (32,1%); Italia

³ A conferma, si veda l'apposita sezione del sito ufficiale EUROSTAT riguardante i giovani (Youth) presente nel nucleo tematico chiamato Population and social conditions.

⁴ Si veda: Raccomandazione n. 2013/C 120/01 del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

⁵ Si veda: Regolamento UE n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, articolo 16.

(28,3%); Cipro (25,9%); Portogallo (22,5%). La problematicità dei sei paesi citati si evidenzia specialmente se raffrontata con le percentuali di sette paesi con un tasso di disoccupazione al di sotto del 10% (a fine esemplificativo si potrebbe ricordare: Germania, 4,6%; Malta, 5,8%; Repubblica Ceca, 7,4%; Paesi Bassi, 7,8%; Austria, 7,9%; Danimarca, 8,3%)⁶.

Ad eccezione del Portogallo, la gravità dei sei paesi problematici sopracitati si acuisce se si considera una fascia d'età più ampia, compresa tra i 15 e 39 anni. Nello specifico, la media europea attestata attorno il 12% nel 2015 si raffronta con le seguenti medie annuali: Grecia (30,8%); Spagna (26,2%); Croazia (21,3%); Italia (18,85%); Cipro (17,82%). Accanto a questo gruppo maggiormente colpito, si possono comunque segnalare anche altri due casi: Portogallo (15,7%) e Francia (14,05%). Pur presentando medie inferiori alla disoccupazione della fascia d'età 15-29 anni, i dati inducono a pensare che in questi paesi la problematica della disoccupazione non riguardi soltanto una componente giovanile della popolazione, magari non ancora emancipata dalla transizione scuola-lavoro, estendendosi ben oltre⁷.

In riferimento alla fascia d'età 15-39 occorre notare che nemmeno il possesso di una formazione media superiore e universitaria (corrispondente alla *Tertiary Education* includente i livelli 5-8 ISCED) consente una netta uscita dal fenomeno della disoccupazione nei sei paesi problematici. Considerando soltanto l'ultimo trimestre del 2015, si hanno i seguenti dati: Grecia (26,6%); Spagna (15,9%); Cipro (13,3%); Portogallo (12,5%); Italia (12,4%)⁸.

Considerando la variazione e l'evoluzione nel tempo della disoccupazione con target di età tra i 15-29 anni, si nota che essa è cresciuta principalmente nel 2009, anno particolarmente afflitto dalla crisi economica, a cui sono mediamente seguiti aumenti del tasso, specialmente fino al 2013 (media UE attestata al 18,9%), seppur secondo dinamiche diverse tra paese e paese. L'anno 2015 ha segnalato invece una pressoché unanime diminuzione del tasso mediamente superiore al 2%, salvo poche eccezioni (tra cui: Finlandia, che tra il 2013

⁶ EUROSTAT, Youth Unemployment by sex, age and educational attainment level, in data 22 giugno 2016.

⁷ Per i dati esposti nel presente paragrafo, si veda: EUROSTAT, Unemployment rates by sex, age and citizenship (age 15-39), in data 19 aprile 2016.

⁸ Ibidem.

e il 2015 ha riscontrato in controtendenza un aumento della disoccupazione giovanile pari al 2,2%)⁹.

1.1.3. Dati qualitativi sulla disoccupazione giovanile

Accanto ai dati quantitativi relativi alla disoccupazione giovanile, sono indispensabili i dati qualitativi, utili per discernere differenti condizioni del fenomeno.

Uno degli esempi di dato qualitativo è legato ai cosiddetti NEET (acronimo di: *Not in Education, Employment nor Training*), ovvero coloro che si ritrovano a non lavorare, studiare o seguire corsi professionali. Benché non si conosca la durata della situazione di stallo per i singoli, si può notare che i dati EUROSTAT del 2016 indicano una percentuale media UE tra i 14-29 anni pari a 14,8%. In questo caso, non colpiscono soltanto le medie dei paesi mediterranei (Italia: 25,7%; Grecia: 24,1%; Spagna: 19,4%) ma anche la condizione presentata in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale (Bulgaria: 22,2%; Romania: 20,9%; Slovacchia: 17,2%) e infine l'Irlanda (16,8%)¹⁰.

Sicuramente, una variabile determinante per la condizione dei NEET risulta essere il possesso di una tertiary education, quindi una laurea anche triennale: non a caso, i dati EUROSTAT indicano una percentuale di NEET del 2,1% nel 2016 per i giovani tra i 15-29 anni in possesso di una tertiary education¹¹. Inevitabilmente, il dato porta a pensare che il fenomeno NEET sia particolarmente presente in contesti di disagio sociale o familiare.

Un altro dato qualitativo riguarda i soggetti che sono sottoposti ad una disoccupazione di lunga durata, pari o superiore a 12 mesi. Come ricorda la Raccomandazione n. 2013/C 120/01 del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'Istituzione del Garanzia Giovani nel 2013 circa il 30,1% dei giovani disoccupati sotto i 25 anni non trovavano un impiego da oltre dodici mesi. Tale dato dimostra un'entità minore se associato ad un target di età più ampio tra i 15-29 anni, nel quale infatti la disoccupazione di lunga durata si attesta ad una media europea

⁹ EUROSTAT, Youth Unemployment by sex, age and educational attainment level, in data 22 giugno 2016.

¹⁰ EUROSTAT, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates), target di età 15 -29 anni, in data 3 giugno 2016.

¹¹ EUROSTAT, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and educational attainment level (NEET rates), target di età 15-29 anni, ISCED11: tertiary education, in data 3 giugno 2016.

del 5,9 %. In questa compagine, restano particolarmente problematiche le seguenti nazioni: Grecia (26,6%); Italia (16,4%); Croazia (15,3%); Spagna (14,4%)¹².

In riferimento alla disoccupazione di lunga durata, conta ricordare che essa rischia di causare uno *scarring effect* o, in italiano, effetto cicatrice (D'Isanto, Liotti, Musella, 2014). Stando alla letteratura in materia, lo *scarring effect* è un termine scientifico che evidenzia l'effetto negativo generato da una disoccupazione di lunga durata sulle future possibilità occupazionali e salariali del soggetto interessato. Precisamente, si sostiene che maggiore è il periodo di disoccupazione maggiore è il trauma o l'effetto deleterio nel curriculum e nell'ottenimento di nuove opportunità lavorative del soggetto disoccupato.

1.1.4 Conseguenze della disoccupazione giovanile

Il fenomeno dello *scarring effect* induce inevitabilmente a pensare a quali siano le altre conseguenze della disoccupazione giovanile di lunga ma anche di breve durata.

In primo luogo, bisogna entrare nella prospettiva dell'individuo e riconoscere che la disoccupazione provoca inevitabilmente delle conseguenze negative, di breve o lunga durata, nei confronti della capacità del giovane di padroneggiare la sua vita e gestirla nella maggior autonomia possibile (Paci e Pugliese, 2011). Più concretamente, l'assenza di risorse materiali e di prospettive scoraggia e posticipa progetti individuali di autonomia finanziaria nei confronti della famiglia d'origine nonché progetti di formazione di una propria famiglia (Mesa, 2015). Inoltre, la condizione di inattività rischia di fare perdere al giovane l'opportunità di cogliere un momento cruciale della sua carriera professionale (Bazzanella, Campagnoli, 2014). Accanto al ritardo dell'emancipazione dalla famiglia d'appartenenza e al rischio di opportunità professionali perse, si riscontrano anche gli effetti psicologici dovuti all'esperienza della disoccupazione che, in alcuni casi, possono incidere sull'autostima personale e professionale (D'Isanto, Liotti, Musella, 2014).

In secondo luogo, bisogna riconoscere che la disoccupazione va a detrimento della collettività. In questo caso, dal punto di vista di sviluppo macroeconomico, una giovane

¹² EUROSTAT, Youth long-term unemployment rate (12 months or longer) by sex and age, target di età 15-29 anni, in data 26 aprile 2016.

forza lavoro inoccupata implica valore aggiunto inutilizzato e quindi nessun contributo per il prodotto interno lordo. Nei casi più estremi, richiamati tra l'altro nelle posizioni ufficiali dell'UE, il disoccupato implica anche un costo per le finanze pubbliche¹³.

Un'ulteriore fonte di perdita, non soltanto macroeconomica, per la collettività risulta essere la fuga dei cervelli. Questo fenomeno, presente sicuramente in Italia e riconosciuto dalle istituzioni comunitarie, consiste nell'emigrazione di giovane forza lavoro, specialmente diplomata e laureata, dovuta soprattutto “*alle criticità di un mercato del lavoro difficilmente accessibile e che non garantisce continuità di reddito*”¹⁴. In relazione a ciò, si può notare che si è avuta una migrazione tra paesi comunitari: più specificatamente, si è assistito ad un notevole trend migratorio dei giovani provenienti dai paesi mediterranei verso gli Stati europei dell'area nord-occidentale (Van Mol, 2016).

1.1.5 Il framing della disoccupazione giovanile

Ai fini delle politiche pubbliche, la disoccupazione giovanile può essere trattata come un problema a sé stante necessitante specifiche soluzioni e risultati. In termini più scientifici, si potrebbe dire che, in questo caso, il frame (l'interpretazione) del fenomeno della disoccupazione giovanile descriverebbe quest'ultima come un problema sufficientemente autonomo e definito, necessitante spiegazioni sui suoi fattori scatenanti e sui suoi aspetti peculiari.

Tuttavia, nulla esclude che la disoccupazione giovanile possa inserirsi in un frame più ampio, in cui si rilevano altre problematiche, come: la precarietà occupazionale e la deprivazione materiale.

¹³ A fine esemplificativo si veda: Comunicazione n. COM(2010)477 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 15 settembre 2010. Youth on the move: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea.

¹⁴ Per il caso italiano, si veda: Bazzanella, G. Campagnoli, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in Autonomie locali e servizi sociali, 3, dicembre 2014, p. 387. Per una prospettiva comunitaria, si guardi: Decisione UE n. 2015/ 1848 del Consiglio del 5 ottobre 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione per il 2015, specialmente l'Orientamento 7.

Prima di spiegare meglio la precarietà occupazionale e la deprivazione materiale, si ribadisce che il frame (definizione) del problema resta discrezionale e quindi dipendente dai soggetti che definiscono l'agenda politica. Inevitabilmente, la scelta di allargare o restringere il frame ha inevitabili ricadute sul tipo di policy da adottare, quindi i soggetti e le relative azioni da intraprendere (Lelieveldt, Pricen, 2011). Nel caso della disoccupazione giovanile, il suo inserimento in un frame riguardante anche la precarietà occupazionale e la deprivazione materiale implicherebbe l'ampliamento del numero di persone sprovvisti di autosufficienza finanziaria e riguarderebbe anche Stati membri che compensano i loro tassi di disoccupazione giovanile relativamente bassi con una ben più diffusa precarietà lavorativa e materiale.

Per argomentare l'osservazione esposta sopra, si forniscono dati quantitativi sulla precarietà lavorativa e materiale al fine di dimostrare quali Stati membri ne risultano più interessati.

Nel caso della precarietà lavorativa si possono considerare in primo luogo i tassi di disoccupazione nel periodo trimestrale, che permettono di individuare meglio il ricorso di contratti di lavoro infra-annuali. Considerando il target d'età tra i 15 – 24 anni si notano non poche oscillazioni in alcuni paesi tra il 2013 e il 2015¹⁵. A titolo esemplificativo, l'Italia ha avuto quattro tassi di disoccupazione differenti nel 2015 (rispettivamente: 44,9%, 41,1%, 35,3%, 40,0%¹⁶), il che evidenzia numericamente l'elevata precarietà lavorativa dei giovani. Sfortunatamente, considerando sempre l'anno 2015, il problema della precarietà ha riguardato anche la fascia d'età tra i 15-39 anni, seppur con minor incidenza, basti pensare a: Italia (20,6%; 19,3%, 16,6%; 18,9%), Cipro (20,2%; 16,8%, 18,3%; 16,0%) e Francia (14,7%; 13,4%; 13,7%; 14,4%)¹⁷.

Oltre ai tassi di occupazione trimestrale, si può considerare anche la percentuale dei giovani lavoratori (età 15-29 anni) con contratti a tempo determinato nella totalità della forza lavoro nei singoli paesi. Consultando i dati del 2015, si assiste ad una media europea pari al

¹⁵ Per non ingolfare il testo con dati numerici, si possono ricordare in queste note i tassi di disoccupazione giovanile nei trimestri del 2014 e 2015 in: Belgio (26,3%; 23,4%; 21,3%; 22,2%; 20,4%; 20,4%; 22,2%; 25,4%) e Bulgaria (26,9%; 23,3%; 21,4%; 24,0%; 23,2%; 21,9%; 19,2%; 22,4%). Fonte: EUROSTAT, Unemployment rate by sex, age, and citizenship (%), età 15-24, in data: 19 aprile 2016.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ EUROSTAT, Unemployment rate by sex, age and citizenship (%), età 15 – 39 anni, in data 19 aprile 2016.

32,6%, quindi per ogni tre lavoratori di età tra i 15-29 anni vi è sicuramente uno con un contratto a tempo determinato. A parte l'elevata entità in tutta l'area comunitaria, sorprende ancora una volta l'eterogeneità tra i singoli Stati membri. Nello specifico, si trovano almeno 6 paesi con una percentuale sottostante il 12% (tra cui: Lituania, 3,7%; Romania 5,4%; Lettonia, 6,0%), mentre ve ne sono ben 9 che hanno una percentuale di contratti a tempo determinato superiore al 40% (esempi da segnalare: Spagna, 55,1%; Polonia, 54,3%; Slovenia, 53,5%; Portogallo, 52,2%; Paesi Bassi, 43,3%)¹⁸.

Conta notare che la consultazione della percentuale dei giovani con contratto a tempo determinato non si manifesta soltanto in Paesi con alti tassi di disoccupazione (come: Spagna o Portogallo) ma investono anche i paesi che hanno tassi di disoccupazione contenuti. In quest'ultimo caso, serve notare la situazione della Germania: essa ha infatti dei tassi di disoccupazione contenuti, i quali si confrontano tuttavia con una percentuale di giovani lavoratori precari pari al 38,7% nel 2015¹⁹.

Nel caso della deprivazione materiale, si può fare riferimento in primo luogo al tasso di lavoratori part-time, che nell'Unione Europea ammonta al 31,9% dei giovani tra i 15-24 anni (Commissione Europea, 2015a). In secondo luogo, si può considerare il tasso di persone occupate poste a rischio povertà: in questo caso, il target d'età tra i 15-29 anni comporta una media del 9,8% nel 2015 seppur in un contesto variegato e contrassegnato da almeno due casi problematici (Romania, 21,4%; Grecia, 14,6%)²⁰.

Il lavoro part-time, seppur motivato dalle esigenze di flessibilità lavorativa del tessuto imprenditoriale, comporta un generale sottoimpiego della giovane manodopera. Tale fenomeno viene riscontrato dall'OECD nelle economie più prolifiche del contesto comunitario, come: Germania, Italia e Francia (OECD, 2014).

Come ricorda S. Pickard, le conseguenze di un lavoro part-time o di una prestazione lavorativa poco remunerata comporta non solo il manifestarsi della già citata impossibilità

¹⁸ EUROSTAT, Young temporary employees as percentage of the total number of employees, by sex, age and country of birth, età 15 – 29 anni, in data 1 giugno 2016.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ EUROSTAT, In-work at-risk of poverty rate for young people by sex and age, età 15 – 29 anni, in data 30 marzo 2016.

ad un'autonomia materiale dalla famiglia d'origine ma provoca anche un'inadeguata copertura dei servizi di welfare, specie nell'ambito sanitario e previdenziale (Pickard, 2014).

Concludendo il tema, importa mettere anche in luce la disuguaglianza materiale tra gli stessi giovani, implicante una disparità di possibilità, specialmente nella mobilità o in investimenti sulla propria istruzione e qualificazione professionale (Pickard, 2014).

1.2 Cause della disoccupazione giovanile in Europa

I dati statistici esposti nel capitolo precedente richiedono inevitabilmente spiegazioni sulle cause della disoccupazione giovanile, specialmente in virtù dell'elevato numero di giovani disoccupati presenti in molteplici Stati membri dell'UE. Pur non pretendendo di fornire una descrizione esaustiva, si cerca di trovare le spiegazioni di questa eterogeneità. Tra queste, la letteratura individua i seguenti fattori:

- politiche economiche;
- riforme del welfare;
- fattori istituzionali;
- fattori demografici.

Si precisa che nel prosieguo della tesi si rivolge soprattutto l'attenzione sulle riforme di welfare e sui fattori istituzionali, ma occorre almeno menzionare nel seguente paragrafo anche le altre motivazioni poiché uno Stato o una Regione, per risolvere il problema della disoccupazione giovanile, deve rispondere efficacemente a tutti i fattori qui indicati.

1.2.1 Fattori e politiche economiche

Tra i fattori economici e delle relative misure politiche adottate, si ritiene opportuno considerarne due aspetti: i cambiamenti strutturali nelle attività economiche e l'impatto della crisi economica del periodo 2008-2009.

Il sistema produttivo negli Stati membri ha subito un cambiamento negli ultimi trent'anni a seguito della post-industrializzazione e della concorrenza internazionale alimentata da paesi con minor costo della forza lavoro. La conseguenza di tale fenomeno è stata la delocalizzazione di innumerevoli imprese industriali europee, implicante una minor richiesta di manodopera. A fronte di questi cambiamenti, nei paesi maggiormente colpiti dalla deindustrializzazione la scelta di una vasta platea di imprenditori nonché della classe dirigente politica, nazionale e comunitaria, competente in politica economica è stato un ripiegamento verso il settore terziario e prodotti industriali d'eccellenza o altamente tecnologici (Messina 2011).

Il nuovo orientamento economico ha sicuramente mutato la richiesta qualitativa di manodopera, ergo il mercato del lavoro. Il minor peso della manodopera industriale è stato infatti compensato da una maggior richiesta di figure professionali specializzate e lavoratori occasionali. Considerando il target giovanile, questo processo non ha danneggiato soltanto la componente meno istruita, ma è riuscito a colpire anche la componente istruita, la quale, in assenza di richieste di manodopera qualificata, è stata costretta a scegliere tra la disoccupazione e lo svolgimento di mansioni nelle quali essa risultava essere troppa qualificata o, detto in termini inglesi, *overqualified* (D'Isanto, Liotti, Musella, 2014).

Bisogna segnalare che accanto ad un mutamento delle tipologie delle figure professionali, non sono venuti a meno dubbi riguardanti la capacità dei nuovi settori e attività economiche di punta ad assorbire la forza-lavoro uscente dal ciclo industriale e la giovane forza-lavoro (Bubbico, 2015).

A fronte di questo cambiamento radicale delle modalità di produzione si è verificato un intervento pubblico, prevalentemente nazionale, volto a sostenere l'adeguamento delle economie. Tre policies in particolare sono state coinvolte nel processo, comportando degli effetti sulla disoccupazione giovanile: politiche macroeconomiche, politiche di sviluppo del territorio e politiche del lavoro.

Considerando congiuntamente le politiche macroeconomiche e le politiche di sviluppo del territorio, queste hanno previsto un sostegno alle riconversioni produttive se non anche l'elaborazione di strategie di politiche industriali, economiche e, nei casi più lungimiranti,

educative da applicare a livello nazionale e regionale. In questo quadro, anche l'Unione Europea è riuscita ad incidere sulla regolazione dello sviluppo economico, specie per mezzo della politica di coesione (Barca, 2009) e il coordinamento delle politiche macroeconomiche. Le politiche macroeconomiche e di sviluppo del territorio tuttavia non sono sempre riuscite a favorire la riqualificazione della manodopera in entrata, dovute alle seguenti mancanze: politiche sin troppo calate dall'alto, sprovviste di un confronto con un referente politico del territorio e dei giovani; politiche minate dall'assenza di credibilità dell'attore pubblico nonché di capitale sociale tra attore politico e società civile (OECD, 2013); politiche condizionate da obiettivi troppo generici o sperimentali; politiche gravate da un'alta frammentazione burocratica e cattiva gestione dei fondi pubblici (Sbrescia, 2015).

Le politiche del lavoro hanno invece rafforzato la flessibilità dei contratti di lavoro, incentivando nella maggior parte dei paesi nonché presso le istituzioni UE il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e part-time²¹. Ciò è stato giustificato come adeguamento della forza-lavoro alle modalità di produzione e lavorazione resesi sempre più flessibili, quindi un adeguamento alle necessità delle imprese, specialmente per le catene di produzione legate a modalità di produzione altamente automatizzate. Sfortunatamente, tale ricorso ha avuto anche degli effetti negativi sulla forza lavoro, giovanile e non. Infatti, la flessibilità contrattuale si è sposata spesso nella pratica con un minor potere contrattuale da parte del lavoratore e quindi una maggior facilità a licenziare il dipendente (Bubbico, 2015). Non solo, i contratti a tempo determinato si sono rivelati anche controproducenti per lo sviluppo del capitale umano dei dipendenti. Specificatamente, nella maggior parte delle ipotesi i datori di lavoro non hanno avuto incentivi ad istruire e raffinare le competenze del loro dipendente temporaneo, non consentendo a quest'ultimo di avere competenze

²¹ Nella vasta mole di documenti UE sostenenti la flessibilità del lavoro, si potrebbe considerare: Comunicazione n.2010/ 682final della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 23 novembre 2010. Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione; Comunicazione n. 2007/359 della Commissione al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 27 giugno 2007. Verso i principi comuni della flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza.

spendibili per nuove esperienze lavorative posteriori all'estinzione del contratto (Berton, Devicienti, Pacelli, 2016).

Il mutamento strutturale dei sistemi produttivi non è stato l'unico tema di matrice economica dibattuto nelle agende politiche dell'UE e dei suoi Stati membri. A partire dal biennio 2008-2009, infatti, gli effetti recessivi della crisi economico-finanziaria hanno danneggiato l'attività e gli investimenti delle imprese, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni.

In questo caso, sono state adottate politiche macroeconomiche e del lavoro al fine di rimediare alla gravità dell'evento.

Nel caso delle politiche macroeconomiche, una fase iniziale di generosi salvataggi nazionali a compagnie bancarie e finanziarie è stata seguita da un approccio fondato sull'austerità e sul rigore dei bilanci, che ha intensificato maggiormente la pressione fiscale a capo dei contribuenti, tra cui le imprese, e ridotto spese pubbliche a scapito dei gruppi sociali più vulnerabili nonché investimenti pubblici (Bubbico, Rubianes, 2015). In merito, l'UE si è distinta per un orientamento macroeconomico sensibile al rigore dei bilanci pubblici, espresso soprattutto nel meccanismo della nuova Governance Economica. Come è noto, le prese di posizione dell'UE sono state guidate in gran parte dall'approccio tedesco, un paese relativamente meno colpito dagli effetti della crisi economica e resosi all'occasione fiero sostenitore dal rigore delle finanze pubbliche (Morel, Palier, Palme, 2012). Le ripercussioni sulla disoccupazione giovanile sono state pesanti soprattutto per gli Stati alle prese con l'adempimento delle regole di stabilità di bilancio e riordino delle finanze pubbliche, posti quindi ad una maggior sorveglianza macroeconomica da parte delle istituzioni UE. In questi casi, non si è avuto soltanto un maggior sacrificio delle spese correnti e capitali ma anche una minor capacità di cofinanziare misure afferenti alle politiche di coesione e, quindi, iniziative di coesione territoriale e sociale riguardanti, tra l'altro, il contrasto alla disoccupazione (Berkowitz, Breska, Pieńkowski, Rubianes, 2015).

Per quanto riguarda le politiche del lavoro, invece, la crisi ha invece consentito il mantenimento da parte delle istituzioni comunitarie e dei governi nazionali di un orientamento favorevole alla flessibilità dei contratti di lavoro, concepita come soluzione

necessaria per impedire una segmentazione del mercato gravante sui giovani. A riprova di questo orientamento, si segnalano sia i documenti programmatici e strategici dell'UE che i documenti inoltrati dagli Stati membri nella Governance Economica (si vedano ad esempio i Programmi di riforma nazionale, esaminati più in dettaglio nel capitolo 3, paragrafo 1) ²². In termini di disoccupazione giovanile, questo orientamento non ha dissipato i dubbi sul minore peso contrattuale della forza lavoro (giovani lavoratori inclusi) e sull'efficacia nel medio termine del ricorso a contratti di lavoro temporaneo per lo sviluppo del capitale umano dei lavoratori.

1.2.2 Le riforme del welfare state

Interconnesso con l'evoluzione della produzione economica è stato il cambiamento nelle politiche di welfare. Nel corso delle ultime tre decenni, quest'ultimo non solo è stato incoraggiato da parti sociali nazionali ma anche dall'Unione Europea nonché da altre organizzazioni internazionali (come l'OSCE), motivato soprattutto per l'insostenibilità finanziaria della spesa pubblica, specie se associata ad un prodotto interno lordo con una crescita meno che proporzionale (Kazepov, Barberis, 2013; OECD, 2014). Accanto al riconoscimento del rischio di un'insostenibilità finanziaria non sono mancate constatazioni inerenti le degenerazioni della spesa e dell'intervento pubblico (Van Vliet, Koster, 2011).

In termini generali, si potrebbe dire che pressoché tutti gli Stati membri UE hanno optato a razionalizzare i servizi e le erogazioni di welfare, quindi a contrarre la spesa pubblica. In questo processo, il paradigma universalistico di welfare state, presente in alcuni stati membri e volto a fornire erogazioni e prestazioni di servizio per l'intera collettività indipendentemente dallo status sociale del singolo, è scemato in favore di un welfare state attivo e abilitante (Lundhal, Olofsson, 2014).

Da un punto di vista pratico, un welfare state attivo e abilitante ha significato una riduzione di politiche passive a sostegno del reddito controbilanciate da un aumento di politiche attive. L'idea di fondo è stata evitare che, salvo casi eccezionali, il cittadino si limitasse a

²² A titolo esemplificativo, si veda: Semestre europeo 2016: raccomandazione n. 5540/16 del Consiglio sulla politica economica della zona euro.

sopravvivere per mezzo di sussidi, puntando invece su un cittadino che trovasse la principale forma d'integrazione sociale nell'attivismo lavorativo (Kazepov, Barberis, 2013; Morel, Palier, Palme, 2012).

Ai nostri fini, è utile rilevare che il paradigma di attivazione si è affermato particolarmente nelle politiche occupazionali, tanto da creare il sottogruppo delle politiche di attivazione. Benché di questo sottogruppo si andrà a parlare successivamente, ci si limita al momento a dire che l'erogazione di servizi e benefici punta sulla responsabilizzazione degli individui, per cui eventuali inadempienze del beneficiario (es. assenze ingiustificate da un lavoro o tirocinio attivato tramite sussidi pubblici; mancato procacciamento di un lavoro entro un determinato lasso di tempo) comportano spesso la fine di erogazioni finanziarie.

Il passaggio ad un nuovo paradigma (ovvero il paradigma dell'attivazione) ha richiesto un nuovo approccio organizzativo e cognitivo nelle politiche del welfare e negli uffici preposti. Nei casi degli Stati più virtuosi in materia, la pubblica amministrazione o gli attori privati fornitori di un servizio hanno concepito i beneficiari non come soggetti meritevoli di una protezione ma delle risorse sulle quali effettuare investimenti sociali (che in letteratura prendono il nome di social investment) o interventi innovativi (spesso pacchetti di servizi sociali interdipendenti), entrambi sottoponibili a monitoraggio e valutazione ex-post. Accanto a questo approccio proattivo, sono state previste apposite misure per i giovani disoccupati: in questo caso va segnalato il ruolo pionieristico della Svezia che già nel 2007 aveva proposto un programma nazionale di Garanzia Giovani per i giovani tra i 18 e i 24 anni, impegnandosi a fornire opportunità formative e lavorative in contrasto ad un'inattività (Chevalier, 2015).

Logicamente, la qualità degli investimenti sociali non è dipesa soltanto dalla buona volontà del beneficiario ma anche dalla presenza di un contesto abilitante, contraddistinto da operatori reperibili ed efficaci e da un forte legame tra potenziali datori di lavoro e intermediari del lavoro come, per esempio, centri di formazione accreditati; centri pubblici di impiego; agenzie interinali.

Sfortunatamente, non tutti gli Stati hanno intrapreso tempestivamente una revisione strutturale nel regime di welfare. Nel caso italiano, ad esempio, i governi avvicendatisi negli ultimi vent'anni hanno impiegato il paradigma dell'attivazione come espediente per

ridurre la spesa pubblica e i sussidi, mentre molte strutture amministrative competenti hanno tardato ad abbandonare un approccio meramente burocratico, fondato sullo svolgimento di mansioni automatiche (es. registrazione di pratiche, erogazioni) anziché puntare ad un ruolo consultivo e orientativo (Aurich-Berheide, Catalano, Graziano, Zimmermann, 2015). Se ciò si somma ad una diffusa frammentazione burocratica e una opaca ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali, si capisce che la gestione del welfare in Italia, salve in alcune realtà locali più felici, si è resa ancora più disincentivante e talvolta controproducente per i potenziali beneficiari, inclusi i giovani disoccupati. A riguardo dei giovani, si può sostenere che la conseguenza principale di questo stallo è stata ed è un'allarmante *“individualizzazione dei rischi e (...) privatizzazione della spesa”*²³, ovvero una maggior dipendenza del singolo dalle risorse materiali e finanziarie dalla famiglia d'origine e un minor affidamento dei beneficiari nei confronti di servizi di welfare. Quindi, la riforma del welfare state non è stata in sé una motivazione dell'aumento della disoccupazione giovanile. Semmai, le modalità mediante le quali è stata adottata la riforma nei singoli Stati si sono rivelate determinanti. Specialmente, la lentezza e la disorganizzazione dei servizi forniti nonché l'assenza del paradigma del social investment hanno sicuramente allungato i tempi dello stallo della disoccupazione nonché la rinuncia alle prestazioni pubbliche.

1.2.3 Fattori istituzionali

I fattori istituzionali nazionali e regionali si sono rivelati estremamente rilevanti per la disoccupazione giovanile (Morel, Palier, Palme, 2012).

Per quanto riguarda l'impatto diretto, è stato osservato che la piaga della disoccupazione giovanile è attribuibile anche alle mancanze dell'attore politico e amministrativo nelle policies indirizzate ai giovani. Precisamente, si notano: l'assenza di una visione strategica di lungo termine per la soluzione della condizione giovanile o l'incapacità di cooperare tra

²³ Ascoli, Pavolini, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e mercato, fascicolo 3, 2012, p.449.

attori pubblici e privati coinvolti nell'implementazione di misure politiche rivolte ai giovani (Berthet, Bourgeois, 2014).

In termini più specifici, si può dire che l'assenza di una visione strategica sia stata dovuta al fatto che non tutti gli Stati membri o Regioni, specialmente nell'Europa mediterranea, hanno elaborato un solido passaggio scuola-lavoro, scandito da tappe chiare e precise, e arricchito da servizi certi e ben pubblicizzati in favore di cittadini bisognosi (Meuth, Warth, Walther, 2014). Si tratta di una formazione poco ancorata al mondo del lavoro, specie nelle scuole dell'obbligo nonché università (OECD, 2014). A conferma, vanno segnalate le critiche delle istituzioni comunitarie nei confronti del sistema educativi di svariati paesi, ritenuti incapaci di fornire agli studenti competenze spendibili in ambito lavoro come, per esempio, Bulgaria²⁴, Lettonia²⁵, Lituania²⁶, Portogallo²⁷.

Oltre a menzionare i limiti del disegno strategico, si possono anche riscontrare vizi riguardanti l'implementazione delle politiche di inserimento o reinserimento lavorativo rivolte al target giovanile, specialmente dovuti ad un'opaca distribuzione delle competenze tra attori pubblici e privati oppure ad una sproporzionata e inefficiente attribuzione di competenze in capo allo Stato anziché agli enti locali (Berthet, Bourgeois, 2014).

Le conseguenze di questi impatti di carattere istituzionale sono state sicuramente negative per i giovani usciti da un percorso formativo perché, in assenza di un efficace collegamento tra formazione e sbocchi lavorativi, l'individuo deve affidarsi ad una strategia individuale, dove le risorse materiali a sua disposizione o a disposizione della sua famiglia risultano più determinanti ed efficaci rispetto a un ventaglio di opzioni post-formazione incerte e lente. In altri termini, coloro che non possedevano un elevato reddito familiare o appartenevano

²⁴ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/08 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Bulgaria, specialmente il considerando 13.

²⁵ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/17 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Latvia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Latvia.

²⁶ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/18 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Lithuania, specialmente il considerando 9.

²⁷ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/25 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Portugal, specialmente il considerando 11.

a contesti territoriali disorganizzati e economicamente stagnanti hanno pagato il prezzo più salato per una mancata politica giovanile, anche a scapito delle loro potenzialità.

Nel caso dell'impatto istituzionale indiretto, invece, si devono menzionare almeno i seguenti due aspetti: la mancanza di incentivi all'imprenditoria e la debolezza delle istituzioni formali e informali.

Nel primo caso, occorre notare che i mancati incentivi all'imprenditoria si manifestano in presenza di un'eccessiva tassazione, un'elevata burocratizzazione nonché un quadro normativo di riferimento poco chiaro e ridondante (Banca Mondiale, 2016) che impedisce soprattutto alle piccole e medie imprese, descritte dal Comitato per l'occupazione come "*engine of the employment growth*"²⁸, di assumere nuova manodopera.

La debolezza delle istituzioni formali e informali si è manifestata invece nella loro incapacità di governare e coordinare il processo decisionale collettivo e dalla persistente assenza di fiducia maturata dai singoli e dalle famiglie nei confronti delle istituzioni stesse (Barca, 2009)

Il caso italiano è stato citato come un esempio di sistema istituzionale e amministrativo negativo per la competitività delle imprese (Alberti, Sciascia, 2013), rammentato anche dal caso dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni insolventi nei confronti dei privati (D'Aurizio, Depalo, Momigliano, Vadalà, 2015). In merito, l'UE ha richiamato a più riprese l'Italia per non essere un contesto abilitante l'imprenditoria, senza trascurare altri Stati membri contraddistinti da: un quadro di riferimento normativo instabile e corruzione pubblica (esempio: Slovenia)²⁹, cattiva amministrazione pubblica (esempi: Bulgaria, Malta)³⁰. Occorre ricordare, infine, in primo luogo che se un territorio non riesce a rendersi attrattivo nei confronti di investimenti e insediamenti aziendali, nessuna politica

²⁸ Council of the European Union, Employment Committee, Draft Joint Employment report – adoption (6149/16), Bruxelles, 18 febbraio 2016, p. 8 (ovvero: Progetto di relazione comune sull'occupazione – adozione n. 6149/16 del Comitato per l'occupazione del 18 febbraio 2016).

²⁹ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/02 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia, specialmente i considerando 14 e 15

³⁰ Per il caso Bulgaria, si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/08 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Bulgaria, specialmente il considerando 9. Per il caso Malta, invece, si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/21 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Malta and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Malta, specialmente il considerando 12.

di attivazione contrastante la disoccupazione giovanile riuscirà a garantire una continuità lavorativa.

Nel caso della debolezza delle istituzioni formali e informali, la letteratura sullo sviluppo locale ne ha constatato la presenza in svariate regioni degli Stati membri UE, dove alcune iniziative pubbliche di sviluppo locale non hanno potuto vantare il coinvolgimento della società civile: alla ragione di ciò vi è stato l'assenza di fiducia e di dialogo della società civile nei confronti degli attori politici. Giustificabile o meno che sia, quest'ultima ha di certo rallentato e ostacolato possibili iniziative per valorizzare i giovani nonché le potenzialità o gli assets presenti nel territorio (OECD, 2013; Messina, 2011; Barca, 2009).

1.2.4 Fattori demografici

I fattori demografici sono stati concepiti come ulteriore spiegazione della crisi della disoccupazione giovanile, valorizzata dal collegamento tra calo della componente demografica giovanile e conseguente minor peso politico dei giovani negli Stati membri (Bazzanella, Campagnoli, 2014)

Come ricordano i dati EUROSTAT, la percentuale dei giovani (target: 15-29 anni) sul totale della popolazione è mediamente diminuita dal 2004 (19,7%) al 2015 (17,5%). In merito, non tutti i paesi hanno vissuto la stessa evoluzione. Per fare un esempio, Germania e Austria hanno mantenuto valori pressoché costanti (posti tra il 17 e il 18% nel periodo 2004 – 2015), Svezia e Danimarca hanno addirittura aumentato la componente giovanile, mentre altri paesi hanno subito una diminuzione tra il 5 e il 6% dei giovani (basti pensare a: Spagna, Polonia, Slovacchia)³¹.

Nel 2015 i paesi che vantano la minore percentuale di popolazione giovanile erano: Italia (15,2%); Spagna (15,3%); Grecia (15,9%). In tutti questi tre casi, un fattore spiegante il calo demografico è stato indubbiamente l'emigrazione verso altri paesi comunitari o extra UE³².

³¹ EUROSTAT, Ratio of young people in the total population on 1st January by sex and age, età 15-29 anni, aggiornato in data 30 giugno 2016.

³² Ibidem.

Capitolo II: POLITICHE per la lotta alla disoccupazione GIOVANILE IN EUROPA

A fronte delle sfide descritte nel capitolo precedente, l'UE ha attivato una serie di iniziative rientranti nelle politiche di attivazione e nelle politiche giovanili.

Considerando il fatto che l'UE eserciti soltanto una competenza di sostegno (quindi una competenza ausiliaria nei confronti degli Stati membri) sia nelle politiche di attivazione che nelle politiche giovanili (articoli 5, 147 TFUE), si ritiene necessario fornire una descrizione delle politiche appena menzionate che tenga conto delle variabili presenti negli Stati membri e fornisca al contempo un inquadramento teorico utile per esaminare l'efficacia delle iniziative comunitarie analizzate nei prossimi capitoli. Nel fare ciò, non si trascurano gli orientamenti espressi da parte dell'UE sia per le politiche di attivazione che per le politiche giovanili.

2.1 Politiche di attivazione

2.1.1 Politiche di attivazione come componente delle politiche occupazionali

Le politiche di attivazione rientrano nel più ampio gruppo delle politiche occupazionali, che comprendono anche la regolazione del mercato del lavoro; l'erogazione di sussidi di disoccupazione e la tassazione del lavoro. Considerate nel loro complesso, queste politiche danno vita ad un modello occupazionale se non anche sociale, che incide sulla condizione della forza lavoro giovanile occupata o disoccupata.

Come è noto, nell'ultimo decennio, si è riscontrata una convergenza verso la flessibilità nella regolazione del mercato del lavoro in molti Stati membri dell'UE, dovuta alle pressioni da parte dell'OSCE (OSCE, 2011) e dell'UE (Comunicazione della Commissione Europea, n. 2015/12)³³, che ha comportato un maggior uso di contratti a termine o part-time e minori oneri a carico del datore di lavoro intenzionato a cessare il rapporto professionale.

Diverso è, invece, il caso dei sussidi per la disoccupazione, segnata sì dalla diminuzione generale delle entità delle allocazioni a persona nonché dei tempi di beneficio finalizzati a attivare i disoccupati, ma particolarmente restrittiva e controproducente per i lavoratori con contratti flessibili nei paesi del Mediterraneo e dell'Europa Continentale (Palier, 2013). Quanto alla tassazione sul lavoro, si riscontra un'eterogeneità tra Stati membri nelle detrazioni fiscali preposte per nuove assunzioni (Commissione Europea, Eurostat, 2015). Al contempo, alcuni paesi, come l'Italia, sono stati richiamati dalle istituzioni UE per un'eccessiva tassazione gravante anche sulla forza-lavoro³⁴. Riguardo a quest'ultimo punto, alcuni studiosi segnalano che in presenza di un'elevata tassazione sul lavoro (e non solo su questo fattore produttivo), il ricorso sistematico a contratti di lavoro flessibili può rivelarsi meno incisivo, incrementando semmai il numero di giovane manodopera sottoutilizzata ergo possibili sacche di povertà (Àngels Cabasés Piqué, Pardell Veà, Strecker, 2016; Kretsos, 2014).

2.1.2. Definizione delle politiche di attivazione

Le politiche di attivazione sono l'insieme delle misure volte a supportare la cessazione dello stato di disoccupazione di un individuo, solitamente per mezzo di un pacchetto di misure (formative, d'orientamento e interinali) destinato direttamente a lui o specifici gruppi disagiati (Paci, Pugliese, 2012).

³³ In merito, si veda anche: Comunicazione n. COM 2007/359 della Commissione al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 27 giugno 2007. Verso i principi comuni della flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza.

³⁴ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/16 of the 14th July 2015 on the 15 on the 2015 National Reform Programme of Italy and delivering opinion on the 2015 Stability Programme of Italy.

In seno all'UE, le politiche di attivazione si sono affermate, specialmente per merito della Strategia Europea per l'occupazione e la Strategia di Lisbona. Precisamente, le istituzioni comunitarie, essendo più inclini ad un orientamento di economia sociale di mercato, hanno concepito le politiche di attivazione come un necessario rinnovamento rispetto ai tradizionali approcci di welfare keynesiani (legati fortemente alle politiche passive e conseguentemente insostenibili dal punto di vista finanziario) o capitalistici (volti per lo più alla deregolamentazione del mercato del lavoro e al minor intervento delle istituzioni politiche nei temi della disoccupazione) (Morel, Palier, Palme, 2012). Infatti, le politiche di attivazione, a differenza di politiche di welfare e di lavoro fondate meramente sull'erogazione di sussidi di sostegno al reddito, non escludono il ricorso a sussidi passivi, condizionandoli tuttavia all'impegno da parte del beneficiario di inserirsi in un progetto di inserimento o reinserimento lavorativo. Una maggior responsabilizzazione dell'individuo si rivela determinante per l'ottenimento delle prestazioni: infatti, nei casi in cui il beneficiario disattende gli impegni presi in assenza di adeguate motivazione, perde progressivamente se non totalmente i servizi abilitanti.

Per evitare di incorrere nel rischio di limitare le politiche di attivazione ad un solo incontro formativo del giovane con i centri di impiego pubblici o agenzie interinali, si è ritenuto opportuno prevedere una politica di attivazione per i giovani disoccupati. Nell'ambito di queste politiche, un giovane inoccupato sottoscrive un documento con uno o più soggetti pubblici o privati eroganti il servizio di politica di attivazione. Con questo documento, il giovane si vincola anche per un periodo superiore ad un anno, salvo casi eccezionali (come, per esempio, una nuova assunzione, problematiche familiari o di salute). Una volta sottoscritto il documento, il giovane beneficia di uno o più di servizi che, ribadendo, possono essere forniti da soggetti diversi, di natura privata o pubblica. Nei casi in cui il giovane non sappia come agire nel mondo del lavoro o non abbia compreso ancora quale percorso professionale intraprendere, è possibile che egli ricorra ad un servizio di orientamento (individuale o collettivo) nel quale un apposito operatore lo aiuta a delineare plausibili percorsi professionali nonché cercare possibilità formative e lavorative a lui affini, presenti nel territorio oppure in altre realtà territoriali. In seguito, il giovane, sempre

a seconda delle sue necessità o dei contenuti del contratto siglato, può beneficiare di opportunità formative oppure esperienze lavorative convenzionate. Nel caso delle esperienze formative, si hanno corsi frequentati gratuitamente o con tariffe agevolate in territorio limitrofo oppure in altre località. A fornire i corsi sono preposti scuole medie superiori, università oppure enti di formazione accreditati. La durata dei corsi risulta variabile in base agli obiettivi da perseguire (per esempio, corsi di formazione permanente di breve durata; corsi professionalizzanti di durata plurimensile; master universitari convenzionati). A seconda della tipologia di documento sottoscritto o di servizio offerto, l'esperienza del beneficiario può concludersi una volta terminato il corso di formazione oppure possono essere previste esperienze lavorative annesse.

Nel caso delle esperienze lavorative convenzionate, possono essere previsti diversi strumenti. In primo luogo, l'erogatore del servizio (che talvolta coincide con l'ente di formazione che ha istruito il giovane oppure, in assenza di formazione, si tratta di un'agenzia interinale o un centro pubblico di impiego) può aiutare il giovane a trovare un'impresa o un ente pubblico presso il quale egli possa svolgere un'esperienza lavorativa, in molti casi a tempo determinato o in prova (esempi: stage, apprendistati). Ciò non esclude che certe politiche di attivazione richiedano al beneficiario di trovarsi autonomamente il potenziale datore di lavoro.

In secondo luogo, l'erogatore del servizio può agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, finanziando totalmente o parzialmente l'esperienza lavorativa del giovane. In alcuni casi, il sostegno finanziario può consistere in un'agevolazione fiscale o una parziale copertura delle spese non salariali della manodopera, stabilita a livello nazionale o locale.

In terzo luogo, l'erogatore del servizio può sostenere forme di autoimprenditorialità e start-up del giovane, provvedendo a investire tramite capitali a fondo perduto o garanzie creditizie nei sistemi di credito tradizionali oppure di microcredito.

2.2.2. Implementazione delle politiche di attivazione negli Stati membri

Sebbene a livello europeo, la politica di attivazione sia entrata nell'agenda politica nell'ultimo ventennio, essa non può essere considerata un ramo di policy omogeneo e

monolitico (Morel, Palier, Palme, 2012), in virtù del fatto che l'implementazione delle politiche di attivazione non fa riferimento ad un unico quadro normativo e regolativo, ma varia in maniera significativa in base ad alcune caratteristiche e criticità dei singoli Stati membri, che incidono sull'adesione e sull'attuazione di queste politiche.

Come è noto, nella letteratura sono stati individuate le sostanziali differenze nelle politiche di attivazione tra gli Stati membri UE, riconducibili ai diversi modelli nazionali. Tra questi, si rammenta la tipica distinzione tra *workfare* - modello consolidatesi in Gran Bretagna, che sostiene un reinserimento lavorativo del soggetto disoccupato e privilegia un ricollocamento tempestivo anche a scapito, talvolta, delle vere aspirazioni individuali - e *welfare to work* - modello affermatosi soprattutto nei paesi scandinavi nei quali il fine ultimo non è l'occupazione del soggetto bensì lo sviluppo delle sue capacità che gli possano consentire di trovare un lavoro congruo alle sue aspirazioni (Kazepov, Barberis, 2013).

Accanto alla distinzione tra *workfare* e *welfare to work*, vi sono anche modelli di politiche di attivazione che si poggiano su contesti macroregionali (Meuth, Warth, Walther, 2014; Palier, 2013; Morel, Palier, Palme, 2012). Benché non vi sia totale consenso sulle aree macroregionali individuate, la letteratura tende a individuare i seguenti modelli: area scandinava (contraddistinta dal modello *welfare to work* e volta a fornire servizi universali per tutti i soggetti); area continentale (area condizionate a lungo dall'archetipo del *male-breadwinner*, che ha privilegiato l'elargizione di prestazioni sociali soprattutto per soggetti occupati o che hanno maturato esperienza lavorativa, approcciandosi con maggior resistenza e lentezza a politiche di attivazione e contratti di lavoro precari); area mediterranea (area contrassegnata da familismi e sistemi informali che si sovrappongono o agiscono in contrasto con un sistema di welfare pubblico affacciato con lentezza al paradigma della politica di attivazione); area dei paesi anglofoni (legata soprattutto all'approccio *workfare*); area dell'Europa orientale (area in cui si manifestano in prevalenza tendenze liberali e neoliberali nei confronti della disoccupazione, come conseguenza del periodo post-comunista e di un generico scetticismo nei confronti dell'attore politico).

Il riferimento ai modelli nell'analisi delle politiche di attivazione può essere senz'altro utile ma anche pericoloso perché si rischia di semplificare il quadro, trascurando le peculiarità riscontrabili a livello nazionale e regionale dei singoli Stati membri (Hartlapp, Leiber,

2010). Per questo motivo, nella presente trattazione si preferisce di concentrare l'attenzione su alcuni aspetti riguardanti l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di attivazione nei paesi europei.

Per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche di attivazione, la letteratura ha individuato una distinzione dicotomica tra *pro-market employment orientation* e *human capital investment* (Bengtsson, 2014). Nel caso della *pro-market employment orientation* si hanno interventi di attivazione che privilegiano l'inserimento lavorativo del soggetto e prevedono anche l'uso di tempestivi incentivi finanziari da parte del soggetto pubblico, senza ricorrere forzatamente ad interventi di riqualificazione e formazione professionale. La strategia dello *human capital investment*, invece, si focalizza ed investe sulla riqualificazione formativa e professionale del soggetto disoccupato al fine di renderlo più adatto alle esigenze di potenziali datori di lavoro.

Stando alla letteratura, una *pro-market employment orientation* sarebbe ancorata al raggiungimento di obiettivi di breve termine in quanto sussidi o agevolazioni fiscali per nuove assunzioni hanno natura immediata; al contrario, lo *human capital investment* si legherebbe ad una visione di lungo termine, in quanto un corso o un aggiornamento professionale non hanno sempre effetti subitanei (Van Vliet, Koster, 2011).

Come già accennato, si tratta di una distinzione dicotomica ed estremizzata che può e deve prevedere modelli misti. Sicuramente privilegiare una dimensione rispetto ad un'altra oppure combinare in maniera ottimale le due dimensioni implica inevitabilmente creare politiche di attivazione differenti e soprattutto con obiettivi differenti. A titolo esemplificativo, la situazione in cui una politica di attivazione enfatizza soltanto l'orientamento di *pro-market employment*, gli obiettivi di fondo potrebbero essere esaminati alla luce di dati quantitativi, come, per esempio, l'aumento della forza lavoro o il numero di beneficiari che hanno ottenuto un contratto di lavoro precario o stabile. Mentre una policy che associa la *pro-market employment orientation* allo *human capital investment*, dovrebbe essere analizzata tenendo conto dell'efficacia dell'intervento non limitandosi a considerare il livello dell'occupazione, ma verificando se i soggetti occupati ricoprono mansioni idonee al loro profilo professionale.

Tra le variabili organizzative che possono incidere sia sul processo decisionale che sullo scenario di implementazione, si annoverano le seguenti: la territorializzazione, l'approccio intersettoriale, l'individualizzazione, la condizionalità, il ricorso ai privati nella fornitura dei servizi e la razionalizzazione dei servizi³⁵.

Nello specifico, la territorializzazione (*territorialisation*) consiste nell'identificazione del territorio ottimale (*scaling*) nel quale adottare le politiche di attivazione. In questo caso, si sottolinea che nella maggior parte degli Stati europei continua a dominare il governo e delle amministrazioni centrali, in particolare sotto il profilo della regolazione e del controllo delle politiche in questione. Ciononostante, in alcuni paesi si osserva una tendenza processo di decentramento di competenze decisionali e attuative in materia a favore delle Regioni, agli Enti locali, e, saltuariamente, a partnership pubbliche e/o private individuate in base a criteri funzionali³⁶. A tale riguardo, va notata non solo una sostanziale differenza tra i compiti che gli Stati membri hanno assegnato agli enti regionali e locali³⁷, ma anche la differente performance tra le Regioni dello stesso paese³⁸.

L'approccio intersettoriale, viene indicato come particolarmente rilevante nel momento dell'ideazione o design della policy, consiste nell'integrazione della politica di attivazione con altre politiche di welfare (ad esempio: politiche di inclusione sociale; politiche abitative per categorie svantaggiate; finanziamento a fondo perduto o garanzie al credito per attività imprenditoriali). In questo caso, oltre a riscontrare differenze tra Stati e Regioni dei singoli

³⁵ Tale classificazione riprende in maniera pressoché identica il lavoro di Berthet e Bourgeois (Berthet, Bourgeois, 2014) aggiungendovi soltanto alcune varianti: si separa l'individualizzazione dalle condizionalità, oltretutto creare un'apposita categoria chiamata *razionalizzazione dei servizi*, non presente nel lavoro degli autori richiamati.

³⁶ Per criterio funzionale si intende un'individuazione del territorio che privilegia interdipendenze economiche, demografiche e nei servizi pubblici, a scapito di rigide delimitazioni amministrative (OECD, 2013)

³⁷ Si pensi soltanto al caso della Finlandia, paese contrassegnato dal coinvolgimento dello Stato e delle municipalità nella progettazione e gestione dei servizi pubblici, a scapito delle Regioni, ridotte soprattutto ad un ruolo simbolico (OECD, 2013).

³⁸ In questo caso, si può ricordare il caso italiano della regione Lombardia, la quale si differenzia dalle altre Regioni italiane per mezzo della *Dote Unica Lavoro*. Quest'ultima risulta essere un istituto, approvato nel 2013, prevedente un pacchetto personalizzato di servizi variante nei contenuti e nelle tempistiche in base al grado di bisogno del soggetto disoccupato. A parte l'uso della Dote Unica del Lavoro, la Regione Lombardia prevede una concorrenza tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione dei servizi e un'erogazione finanziaria che varia in base ai risultati raggiunti dagli operatori. In merito, si veda: Mesa (2015).

Stati, la letteratura evidenzia come l'approccio intersettoriale si manifesti soprattutto in politiche bottom-up e iniziative locali coinvolgenti appositi portatori d'interesse (stakeholders) nonché la società civile (Aurich-Beerheide, Catalano, Graziano, Zimmermann, 2015).

L'individualizzazione (*individualization*) consiste nell'identificazione di categorie di soggetti ai quali possono essere proposti dei programmi di politica di attivazione differente. A riguardo, si può notare che pressoché tutti i paesi UE, indipendente dalla loro tradizione sociale, abbiano reso i giovani una categoria destinataria di appositi interventi di politiche di attivazione e ciò si deve anche alla maggior enfasi posta dalle istituzioni comunitarie sul tema (Lahusen, Schulz, Graziano, 2013). Quindi, in questo caso, l'individualizzazione dei giovani è pressoché omogenea nei paesi UE, salvo il fatto che alcuni paesi indentifichino i giovani come un gruppo di soggetti vulnerabili (per esempio, Italia, Francia, Polonia, Svezia) mentre altri (come ad esempio: Germania) non li considerano come soggetti posti in una situazione emergenziale (Berthet, Bourgeois, 2014).

In merito all'individualizzazione, si nota che alcune politiche di attivazione prevedono un'ulteriore creazione di target group giovanili, suddivisi in base a titoli di studio in possesso, periodo di inattività lavorativa o condizioni psico-fisiche: basti pensare ai gruppi giovanili problematici individuati in Gran Bretagna (NEET; giovani con disabilità, beneficiari dell'*Incapacity Benefit*) e all'implementazione della Garanzia giovani (per maggiori informazioni, si veda il capitolo 4).

Le condizionalità (*conditionality*) consistono negli obblighi in capo ai soggetti beneficiari sottoscrittenti l'accordo di attivazione con l'erogatore pubblico o privato del servizio (ad esempio: frequenza di corsi; svolgimento di colloqui di lavoro; accettazione di proposte di lavoro congrue). Specificatamente, le condizionalità prescrivono la condotta del soggetto beneficiario e, nei casi di inadempienze di quest'ultimo, possono comminare sanzioni. Anche in questo ambito vi sono delle differenze tra Stati UE, non solo fondate sul regime sanzionatorio da applicare. Un esempio può essere l'obbligo del beneficiario di accettare una congrua proposta di lavoro (*suitable job*) prevista nell'accordo di attivazione e ottenuta per merito del coinvolgimento del soggetto erogatore. In particolare, serve rilevare che alcuni paesi (Italia, Gran Bretagna) non menzionino questo obbligo, né tantomeno hanno

specificato cosa s'intenda per lavoro congruo, a differenza di alcuni altri paesi che l'hanno precisato (esempi: Polonia, Germania, Svezia). Questi ultimi, infatti, hanno regolato il tema del lavoro congruo associandolo ai seguenti criteri: una qualificazione professionale idonea al curriculum del beneficiario, l'ottenimento di un salario e una prossimità geografica tra la residenza e la sede di lavoro.

Il ricorso ai privati nella fornitura del servizio (*marketization*) consiste nel coinvolgimento di imprese oppure enti del terzo settore nell'erogazione di una parte o dell'intero complesso di servizi previsti nella politica di attivazione. La *marketization* rientra nel fenomeno della New Public Management che negli ultimi tre decenni ha comportato l'inserimento di attori privati nell'ideazione e implementazione di politiche pubbliche, motivato dall'insostenibilità per le finanze pubbliche per l'erogazione di servizi e dalla maggior abilità e idoneità del soggetto privato rispetto alla pubblica amministrazione nel fornire alcuni servizi (Torchia, 2015). Nel caso delle politiche di attivazione, l'attività di soggetti privati risulta necessaria almeno per due ragioni: in primo luogo, i privati (enti di formazione accreditati, agenzie interinali) possiedono informazioni immediate sul mercato del lavoro e sulle necessità del tessuto imprenditoriale, ricavate dall'esperienza quotidiana sul campo nonché dal consolidamento di rapporti formali e informali con gli attori economici; in secondo luogo, i soggetti privati forniscono in maniera efficiente dei servizi che, qualora fossero svolti da enti pubblici, comporterebbero un'allocatione delle risorse più dispendiosa e potenzialmente meno efficace. Attualmente, pressoché tutti gli stati UE hanno fatto affidamento dell'apporto dei privati tramite l'istituzione di partnership pubbliche-private (PPP) o outsourcing. Le differenze principali tra gli Stati UE hanno riguardato l'estensione delle competenze delegate ai privati (per esempio, in Gran Bretagna, le compagnie private si occupano delle persone disoccupate a lungo termine, cosa che non avviene negli altri stati membri) e sicuramente le differenti tempistiche di apertura delle amministrazioni pubbliche ai privati in materia di politiche di attivazione.

La razionalizzazione dei servizi prevede maggior efficienza nella fornitura dei servizi rientranti nelle politiche di attivazione. In merito, si segnala nei paesi dell'UE sono accomunati da una tendenza di collaborazione tra enti e agenzie differenti (*interagency collaborations*) nonché l'assegnazione dei compiti o del maggior numero di compiti

possibili ad un solo ente (one stop shop), entrambi utili affinché l'utente sia sgravato da un eccessivo numero di pratiche burocratiche. Tuttavia, anche in questo caso non mancano casi di Stati e Regioni in cui la collaborazione tra agenzie differenti o one stop shop sono stati attuati con maggior lentezza rispetto ad altre realtà più virtuose (Hartlapp, Leiber, 2010)³⁹.

2.2.3 Criticità nelle politiche di attivazione

L'eterogeneità delle politiche di attivazione è correlata ad alcune criticità che possono compromettere l'efficacia del servizio fornito e i risultati prefissati. Nello specifico, i casi di insuccesso di una politica di attivazione si hanno quando essa non consente al beneficiario di uscire dalla condizione di stallo materiale e professionale antecedente all'adozione degli interventi (*lock-in*) oppure quando il soggetto erogatore identifica opportunità lavorative o formative che il beneficiario riesce già a trovare autonomamente (*deadweight effect*) (Escudero, López Mourelo, 2015).

Per discernere meglio i casi di insuccesso, si propone un'elencazione di alcune situazioni critiche, la quale risulterà essere utile nell'analisi proposta dei capitoli successivi.

Uno dei fattori di insuccesso è riconducibile ad una scarsa qualità dei corsi formativi, dovuta a contenuti formativi molti generici oppure lezioni svolte in maniera troppo rapida o frammentata (Paci, Pugliese, 2011). Si sottolinea che questo fattore non si manifesta soltanto in paesi appena affacciatisi alla formazione professionalizzante ma può presentarsi anche in paesi con un consolidato ancoraggio alle politiche di attivazione, come la Danimarca (Morel, Palier, Palme, 2012).

Un altro di rischio si ha quando non viene posta la dovuta attenzione alla qualità delle esperienze lavorative convenzionate. Concretamente, ciò si verifica quando l'esperienza lavorativa attivata viene concepita dal datore di lavoro come mera assegnazione di mansioni poco qualificanti oppure lavoro sottopagato. In base alla letteratura a

³⁹ In merito, un soggetto attuatore intervistato sull'implementazione della Politica di coesione e la Garanzia Giovani ha messo in luce le difficoltà della pubblica amministrazione regionale, specialmente nella circolazione di informazioni interne e nella collaborazione interdipartimentale.

disposizione, tali criticità si sono manifestate sicuramente in Francia (Pickard, 2014) e Grecia (Kretsos, 2014), ma è altamente probabile che il problema sia ben più esteso.

Un altro fattore negativo riguarda la scarsa organizzazione degli enti pubblici e privati preposti. Quest'ultima si manifesta soprattutto nei casi di confusa ripartizione delle competenze tra gli enti che si esprime nella ridondanza delle mansioni svolte (overlapping) e nell'elevato numero di attori coinvolti nell'erogazione. Se a questi casi appena inclusi si associa poi una scarsa sinergia – anche nel solo flusso di informazioni - tra gli attori pubblici oppure tra enti di formazione e enti di collocamento, l'esito più negativo può consistere in una prestazione farraginosa e lenta, al limite dal rendersi disincentivante agli occhi del beneficiario. Questi casi di mancata organizzazione sono stati rilevati sicuramente in Italia (Kazepov, Barberis, 2013).

Un'altra criticità si può verificare in presenza di una strategia di lotta alla disoccupazione giovanile lacunosa. Un esempio pertinente proviene dalla critica mossa da Bessant, William Watts nei confronti della Strategia Europea per la gioventù adottata dall'UE nel 2009: in questo caso, il documento strategico è stato criticato per avere ritenuto l'investimento sull'educazione la principale soluzione alla disoccupazione giovanile, trascurando ad esempio l'impatto negativo dei contratti precari sullo sviluppo del capitale umano o la forte presenza di manodopera overqualified (Bessant, William Watts, 2014).

Alla luce delle criticità appena illustrate, l'UE, potendo esercitare soltanto una competenza di sostegno, ha preferito concentrare l'attenzione sugli output e outcome che gli Stati dovrebbero conseguire con le politiche di attivazione, lasciando a questi ultimi discrezionalità per quanto concerne le modalità di decisione e d'intervento. Per la precisazione, l'indicazione dell'UE sugli output e outcome da conseguire attraverso le politiche di attivazione risulta essere più dettagliata nelle iniziative cofinanziate dall'UE con la Politica di coesione (regolamento n. 1304/2013, allegato 1, 2) e la Garanzia giovani (raccomandazione n. 2013/C 120/01), dove si presta attenzione a: numero di beneficiari; numero di partecipanti occupati nei sei mesi successivi all'intervento di politica di attivazione fornito.

2.2 Politiche Giovanili/Youth Policies

2.2.1 Definizione di politiche giovanili/Youth policies

Le politiche giovanili o della gioventù (youth policies) si riferiscono ad un insieme di misure consistenti nella programmazione e implementazione dei servizi attinenti l'educazione e la transizione scuola-lavoro dei giovani. Queste comprendono programmi approvati a livello centrale e attuati in maniera conforme dagli enti preposti – quali: scuole dell'obbligo o di formazione, università, centri di orientamento, centri per l'impiego pubblici o privati - che sostengono il passaggio verso l'età adulta dei giovani (Meuth, Warth, Walther, 2014).

Accanto alla programmazione che collega il mondo della formazione con il mondo del lavoro, sono comunemente previste attività aggregative dei giovani, volte a sostenere forme di cittadinanza attiva oppure meri momenti ludici anche per mezzo di progetti locali e internazionali. In relazione al sostegno delle aggregazioni giovanili, possono essere anche previste apposite attività di inclusione per soggetti provenienti da situazioni di disagio familiare o sociale.

I giovani possono essere coinvolti attivamente sia nell'elaborazione dei documenti programmatici che nell'implementazione di progetti tematici promossi a livello locale e internazionale. Senza dubbio, il loro coinvolgimento è utile per identificare possibili omissioni o carenze che potrebbero non essere considerate dai soggetti legislatori o dai progettista (per fare un esempio: l'impossibilità a svolgere attività di mobilità di lavoro dovuta a scarsi indennizzi percepiti). Inoltre, il loro coinvolgimento potrebbe essere indispensabile in quanto è innegabile che, in certi ambiti, i giovani “*siano anticipatori di valori e tendenze*”⁴⁰.

⁴⁰ A. Bazzanella, G. Campagnoli, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, dicembre 2014, p. 399.

2.2.2. Politiche per la gioventù negli Stati membri dell'UE

Le politiche giovanili negli Stati membri dell'UE sono contraddistinte dall'assenza di un modello consolidato nel processo decisionale e nella fase d'implementazione. Ciò si deve anche al fatto che l'UE, avendo sola competenza di sostegno in materia di politiche giovanili (articolo 6, TFUE), sia stata legittimata ad assumere un ruolo ausiliario e ricorrere soltanto al metodo di coordinamento aperto prevedente: l'assenza di norme cogenti; determinazione di obiettivi comuni, indicatori di tipo qualitativo e quantitativo e linee direttrici rivolte agli Stati membri; assoggettamento degli Stati membri a periodiche verificazioni delle performance sprovviste di obblighi cogenti (Della Cananea, Franchini, 2013).

Precisamente, le politiche giovanili sono state promosse dall'UE a seguito della pubblicazione del *Libro bianco sulla gioventù* avvenuta nel 2001 (Paci, Pugliese, 2011). Per mezzo di questo documento l'UE ha incoraggiato legislatori nazionali e locali ad adottare una prospettiva trasversale alle politiche rivolte ai giovani, invitando a considerare le necessità e le problematicità del gruppo demografico in questione e prevenire la disoccupazione giovanile. Anticipando l'analisi presentata nel capitolo 3, si sottolinea che, a partire dalla pubblicazione del Libro Bianco, l'UE ha assunto maggior iniziativa in materia di politiche giovanile e ha cercato di influire sull'operato e sull'assetto delle strutture amministrative competenti degli Stati Membri, pur esercitando una pressione regolativa debole e sprovvista di effetti vincolanti (Lahusen, Schulz, Graziano, 2013).

Nonostante la debolezza del summenzionato strumento, si nota che nell'ultimo decennio si siano delineate delle linee comuni nelle politiche giovanili degli Stati membri per merito dalla pressione esercitata dall'UE, tra cui: il riconoscimento della rilevanza politica delle politiche giovanili; l'assetto istituzionale nazionale preposto; la presenza di consulte giovanili nazionali; documenti strategici nazionali.

Partendo dal primo aspetto, si asserire che pur nell'intrinseca eterogeneità tra gli Stati membri, sembra esserci una comune tendenza da parte dei governi nazionali a concepire le politiche giovanili come una politica ausiliaria alle politiche sociali o dell'educazione. In questo modo, le politiche giovanili risultano essere secondarie anziché assumere le

caratteristiche di una strategia interdisciplinare a supporto di un'integrazione sociale, formativa e lavorativa di quella fascia demografica non ancora appartenente all'età adulta. Di conseguenza, è inevitabile che queste politiche godono di un esiguo sostegno nei budget nazionali (Meuth, Warth, Walther, 2014).

Nel caso dell'assetto istituzionale, invece, si può notare che pressoché tutti gli Stati membri hanno istituito le apposite strutture, che siano ministeri (si pensi al *Minister for Children and Youth Affairs* in Irlanda o al *Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports* in Francia), dipartimenti ministeriali (si pensi all'attuale *Dipartimento della Gioventù e del servizio civile nazionale*, facente parte del *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* in Italia) oppure agenzie governative (si pensi a: la *Swedish Agency for Youth and Civil Society* presente nel *Ministry of Education and Research* in Svezia; l'*Office of the Republic of Slovenia for Youth*, creato nel 1991 in seno al Ministero dell'Educazione e dello Sport in Slovenia).

Quanto al ricorso a consulte giovanili nazionali, si nota una comune presenza di consulte o forum (si pensi all' *Austrian National Youth Council*, istituito in Austria nel 2001), che supportano l'operato dei governi in tema di politiche giovanili, ricoprendo soprattutto un ruolo consultivo. Solitamente, questi istituti includono rappresentanti di associazioni giovanili operanti a livello nazionale o locale nonché rappresentanti di minoranze etniche.

Inoltre, molti Stati si avvalgono di documenti strategici nazionali riguardanti le politiche giovanili, che si articolano in programmi pluriennali che indicano dei risultati da conseguire (output) nel medio termine, oggetto di un processo di monitoraggio e valutazione ex post. Tra gli esempi, si possono citare la *National Youth Strategy 2015-2020* adottata per la prima volta in Irlanda, la *National Youth Strategy 2010 – 2020* approvata nel 2010 in Bulgaria, ecc.

Accanto alle linee comuni appena descritte, si osservano anche significative differenze negli Stati membri (Martelli, 2014).

Nello specifico, le differenze si devono al fatto che studiosi, policy makers e operatori della pubblica amministrazione negli Stati membri abbiano vedute parecchio diverse sulle politiche giovanili, specialmente riguardo all'autonomia di questa policy nei confronti di altre politiche, come politiche della formazione, politiche sociali e politiche di attivazione.

Un'altra questione spinosa riguarda l'entità di finanziamento pubblico da destinare alle politiche giovanili, specie se in passato si è avuta una tradizione, come in Italia, in cui gli interventi si sono occupati soprattutto del tempo libero degli adolescenti o, detta ironicamente, *“dei bongò e delle chitarre, delle consulte e dei progetti contro il disagio”*⁴¹. In altri casi ancora, i policy makers nazionali considerano le politiche giovanili come un ambito intersettoriale riguardante soltanto l'infanzia e gli adolescenti anziché giovani pronti ad affacciarsi ad una prima esperienza lavorativa.

In merito alle ambiguità concettuali, va notato anche il contributo di alcuni operatori delle politiche giovanili (youth worker) e di alcuni esponenti delle scienze sociali che propongono una politica giovanile che non ponga al centro soltanto il tema della transizione scuola-lavoro (Martelli, 2014). Secondo questa visione, la politica giovanile dovrebbe essere più interessata ai temi della cittadinanza attiva e inclusione sociale, prevedendo un maggior coinvolgimento degli youth worker.

Il legame con il modello di welfare nazionale può rappresentare un altro fattore decisivo per una differente ideazione e implementazione delle politiche giovanili (Meuth, Warth, Walther, 2014). In relazione a questo, la letteratura ha evidenziato divergenze tra gli Stati riguardo a: l'universalità dei servizi (sovente associata al modello welfare dei Paesi Scandinavi, nel quale i servizi rivolti ai giovani, come l'istruzione, sono universali, a differenza di modelli più liberali, rintracciabili almeno in Gran Bretagna, dove alcuni beni e servizi, compresa l'istruzione, sono considerati privati e quindi erogati secondo le regole di mercato)⁴²; l'enfasi posta sull'inserimento lavorativo del giovane (presente soprattutto in Germania e fondata sull'idea che l'accesso alla sicurezza sociale si manifesta a partire dal momento in cui il giovane presta un'attività lavorativa continuativa e non prima)⁴³; la presenza di un regime informale e familistico operante in contrasto oppure in assenza di un efficace intervento pubblico (tendenzialmente riscontrato nei paesi Mediterranei e fondato sull'idea l'istituzione familiare provveda autonomamente al percorso di emancipazione

⁴¹ A. Bazzanella, G. Campagnoli, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, dicembre 2014, p. 391.

⁴² Si veda: L. Lundhal, J. Olofsson, *Guarded transitions? Youth trajectories and school-to-work transition policies in Sweden*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19: sup1; p. 19-34, 2014.

⁴³ M. Meuth, A. Warth, A. Walther, *No crisis but a paradigm shift? Germany youth policy between continuity and change*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19: sup1; p. 79-92; 2014.

del giovane)⁴⁴; il ricorso a politiche giovanili per soli casi di giovani emarginati (riscontrato almeno in Gran Bretagna e fondato sull'idea che l'emancipazione del giovane venga risolta soprattutto tramite il mercato del lavoro, lasciando spazio ad interventi pubblici mirati soltanto a soggetti più vulnerabili)⁴⁵.

In altre parole, i modelli di welfare e anche le politiche giovanili in Europa sono state caratterizzate dalla continuità, essendo path-dependent (Pickard, 2014). Questo comprende i rapporti tra Stato, Regioni, Enti locali sul tema delle politiche giovanili, che varia a seconda della ripartizione costituzionale delle competenze o a tradizioni dei rapporti centro-periferia consolidati. In alcuni paesi, come la Bulgaria⁴⁶, sembra che le Regioni e gli Enti locali agiscano in conformità alle disposizioni nazionali, secondo un approccio top-down. Al contrario, in altri paesi - come l'Italia, la Germania (Meuth, Warth, Walther, 2014) e la Svezia (Lundhal, Olofsson, 2014) - il governo centrale lascia un maggior margine di manovra agli enti regionali e locali. Occorre sottolineare che, per esempio nel caso italiano, la maggior autonomia degli enti regionali e locali si è affermata anche come conseguenza di un carente disegno programmatico e un disimpegno finanziario da parte del governo nazionale. In quest'ultimo caso, è venuta a delinearsi una realtà a macchie di leopardo, in cui i soggetti virtuosi sono riusciti ad agire anche in assenza di fondi nazionali certi, finanziando con propri fondi progetti vincitori di appositi bandi e coinvolgenti i giovani come componente politica attiva (Bazzanella, Campagnoli, 2014).

2.2.3 Criticità nelle politiche giovanili

In riferimento alle criticità delle politiche giovanili, si sottolinea l'impatto negativo di un modello consolidato nel processo decisionale e nella fase d'implementazione. Infatti, c'è il rischio che questa policy venga relegata ad un insieme di iniziative di maggior

⁴⁴ Per il caso Grecia, si veda: L. Kretsos, *Youth policy in austerity Europe: the case of Greece*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19: sup1; p. 35-47, 2014.

Per il caso Italia, si veda: U. Ascoli, E. Pavolini, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e Mercato*, 3, p. 429 – 464, 2012.

⁴⁵ Si veda: M. Paci, E. Pugliese (a cura di), *Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁴⁶ Per comprendere l'orientamento della Bulgaria, sono stati considerati due documenti ufficiali: il *National Report* (2010-2012) del primo ciclo della EU Youth Strategy; la *National Youth Strategy* 2010-2020.

coinvolgimento politico o nelle attività di volontariato dei giovani senza concrete ripercussioni sul tema dell'occupazione.

A parte ciò, un'altra criticità può aversi nel caso in cui la partecipazione politica dei giovani o di organizzazioni giovanili si svolga saltuariamente e ponga nell'agenda temi altamente simbolici (come ad esempio: sostegno alla cittadinanza attiva; favorire l'integrazione).

Per prevenire o rimediare alle possibili distorsioni esposte sopra, si ribadisce che una efficace politica giovanile debba aversi soltanto nel caso in cui il legislatore, nazionale o locale, intenda creare una strategia politica per i giovani o gruppi specifici di giovani (esempio: NEET; giovani drop-out) basata su precisi target e non mere enunciazioni retoriche: in caso contrario, si avrebbero soltanto politiche simboliche e sprechi di risorse finanziarie. In presenza di una strategia politica concreta, occorre che essa ponga come obiettivo primario un valido e tempestivo inserimento nel mondo del lavoro per i giovani (classe di età 15 – 29 anni), al quale possono essere aggiunte ulteriori necessità di questo gruppo demografico. Nell'includere le ulteriori necessità, la creazione di un dialogo strutturato tra giovani e policy-makers potrebbe rivelarsi indispensabile nonché capace di prevenire il prolungarsi di disagi sociali (come ad esempio: la disoccupazione giovanile o la disoccupazione di lunga durata).

2.3 L'uso congiunto delle politiche di attivazione e politiche giovanili

Sino a questo punto, le politiche di attivazione per i giovani e le politiche giovanili sono state trattate separatamente ma si è potuto riscontrare che entrambe prevedono iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo dei giovani.

Il fatto che entrambe le policies sinora richiamate si occupino del tema della disoccupazione giovanile ha indotto policy-makers nazionali e comunitari a prevedere un uso congiunto delle politiche di attivazione e delle politiche giovanili volto a facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani e intervenire in casi di esclusione sociale (Paci, Pugliese, 2011).

In alcuni Stati membri, l'uso congiunto delle due politiche ha implicato collaborazioni tra pubbliche amministrazioni tradizionalmente separate nonché il coinvolgimento di centri di formazione, centri interinali e persino associazioni giovanili (Aurich-Beerheide, Catalano, Graziano, Zimmermann, 2015). Così facendo, sono nati dei partenariati in cui i soggetti pubblici e privati sono stati aggregati secondo una logica di problem-solving e di social investment che riconosceva l'obiettivo principale di contrastare la disoccupazione giovanile attraverso l'investimento nella formazione professionalizzante e nelle misure connesse all'inserimento lavorativo (Hemerijck, 2012).

Nel caso dell'UE, si nota che l'uso congiunto delle politiche di attivazione e delle politiche giovanili sia stato sollecitato nel coordinamento delle politiche per la gioventù, specialmente con il Patto europeo per la gioventù del 2005 e la Strategia europea per la gioventù del 2009 (per maggiori dettagli, si veda il capitolo 3).

Oltre a ricorrere al metodo di coordinamento aperto, l'UE si è avvalsa anche dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* (Conclusioni n.37/13 del Consiglio dell'Unione Europea) e della *Garanzia giovani* (raccomandazione n. 2013/C 120/01) per sollecitare l'uso congiunto di politiche di attivazione e politiche giovanili sostanziato nella creazione di un sistema di garanzia di giovani a livello nazionale e regionale che ha previsto un partenariato di attori pubblici e privati competenti in entrambe le policies.

In termini di output ottenuti, l'uso congiunto di politiche di attivazione e politiche giovanili promosso dagli Stati membri e dall'UE ha conseguito risultati e performance qualitativamente differenti tra gli Stati membri e persino tra le Regioni degli Stati membri (Pickard, 2014; Lundhal, Olofsson, 2014). Stando alla letteratura, i fattori che hanno inciso negativamente sugli esiti conseguiti hanno riguardato: casi di lock-in dei beneficiari delle iniziative (Escudero, López Mourelo, 2015); scarsa retribuzione a favore dei beneficiari e scarsi finanziamenti nazionali destinati alle iniziative (Pickard, 2014); il mancato coinvolgimento dei giovani in fase decisionale (Mesa, 2015); partnership pubbliche e private poco coordinate e non efficienti (Bazzanella, Campagnoli, 2014).

Alla luce delle differenti prestazioni conseguite, l'UE, similmente a quanto fatto per le politiche di attivazione, ha optato ad influenzare l'operato degli Stati membri in base agli output e outcome da conseguire specialmente nel medio termine, senza intromettersi

nell'ambito decisionale e operativo: a fine esemplificativo, si può ricordare *l'Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee*, istituito dal Comitato per l'occupazione nel 2015 per valutare i risultati dalla Garanzia Giovani (Commissione Europea, 2015b).

Parte B: L'Unione europea e la disoccupazione giovanile

Capitolo III: IL COORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA PER LE POLITICHE OCCUPAZIONALI DEI GIOVANI E LE POLITICHE GIOVANILI

La parte 2 della tesi fornisce informazioni sulle competenze e sulle iniziative adottate dall'Unione Europea in tema di occupazione giovanile. Richiamando il capitolo 2, si è cercato di capire quali politiche di attivazione e politiche giovanili o usi congiunti di entrambe le politiche vengono adottate dall'UE.

L'esito della ricerca è stato una distinzione di tre tipologie di iniziative che non attinge a precedenti classificazioni scientifiche e rimanda soltanto indirettamente alle tipologie di policies individuate da T. J. Lowi (Morisi, Lippi, 2001), ovvero: *coordinamento UE per le politiche occupazionali e giovanili; iniziative dirette dell'UE per l'occupazione giovanile; politica di coesione.*

Nello specifico, ciascuna iniziativa individuata si diversifica dalle altre alla luce de: il ruolo spettante alle istituzioni UE; la natura delle policy (il coordinamento assolve ad un fine regolativo e parzialmente costituente; le iniziative dirette risultano essere sia regolative che distributive; la politica di coesione è invece sia regolativa che redistributiva); le finalità perseguite.

Precisata la tripartizione nell'analisi proposta, va segnalato da subito che per ciascuna delle policy appena esposta si persegue un comune obiettivo scientifico, ovvero: capire cosa fa l'UE per l'occupazione giovanile e descrivere come se ne occupa. In dettaglio, si analizza l'esito del processo decisionale nell'arena comunitaria e la descrizione del processo attuativo. In merito, bisogna segnalare che non si è in grado di proporre un'omologa disamina per tutte le tre policies alla luce dei differenti processi decisionali e attuativi e

delle informazioni pervenute. Pertanto, le politiche di coordinamento vengono esaminate cronologicamente alla luce di quanto negoziato e convenuto nelle sedi decisionali comunitarie; le iniziative dirette dell'UE per l'occupazione giovanile sono esaminate soprattutto in base a quanto deciso e adottato nell'ultimo periodo di programmazione; la politica di coesione, invece, si limita alla programmazione e all'implementazione del Fondo Sociale Europeo nelle ultime due programmazioni (2007-2013; 2014-2020).

Fatte le premesse epistemiche sull'intera parte B della tesi, il presente capitolo analizza le politiche di coordinamento delle policies individuate nel capitolo 2, ovvero: il coordinamento delle politiche occupazionali e il coordinamento delle politiche giovanili. In merito al coordinamento delle politiche occupazionali, l'attenzione è posta sui temi delle politiche per l'occupazione giovanile.

3.1 Coordinamento dell'Unione Europea per le politiche occupazionali dei giovani

3.1.1. Il periodo 1997-1999: istituzione della Strategia Europea per l'occupazione

Il Trattato di Amsterdam del 1997 attribuì alle istituzioni UE competenze di sostegno in materia di occupazione e politiche sociali, pur nel rispetto dell'autonomia delle diverse pratiche nazionali (Weber, 1997). Nel caso delle politiche di occupazione, le istituzioni comunitarie decisero di condizionare gli Stati membri ricorrendo ad un apposito metodo di coordinamento aperto denominato Strategia Europea per l'occupazione (d'ora in avanti SEO), sprovvisto di effetti giuridici vincolanti⁴⁷.

⁴⁷ Per fornire una schematica descrizione, la SEO consisteva in una forma di condizionamento delle politiche del lavoro nazionali fondata sulla soft law. Precisamente, le istituzioni comunitarie producevano un disegno strategico (*Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*) e un documento scientifico (*Joint Employment Report*) con i quali si indicavano le priorità che dovevano essere incluse nei Piani nazionali sull'occupazione. Questi ultimi rappresentavano le strategie di occupazione proposte dai Governi nazionali (muniti di target; budget previsti per le specifiche iniziative, il numero di potenziali beneficiari) che venivano sottoposte alla valutazione della Commissione. Il procedimento si concludeva con

Nel periodo 1997-1999, i documenti annuali approvati dalle istituzioni comunitarie ⁴⁸(*Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione; Joint Employment Report*) pur essendo concisi, non mancarono di fissare obiettivi di medio termine né di avvalersi di dati statici, entrambi validi per l'intero triennio. Ai fini dell'occupazione giovanile, si incoraggiarono tre iniziative da includere nei Piani nazionali sull'occupazione: facilitare la transizione scuola-lavoro; evitare gli abbandoni scolastici mediante un miglioramento dell'offerta formativa professionalizzante; evitare l'inattività del giovane per un periodo eccedente i sei mesi mediante proposte di lavoro e formazione (Lahusen, Schulz, Graziano, 2013).

In termini concreti, il condizionamento comunitario in tema di politiche di occupazione giovanili dipese dalla convergenza di vedute tra le istituzioni UE e i singoli Stati membri (*institutional fit*) (Van Gerven, Vanhercke, Gürocak, 2014) ⁴⁹. Precisamente, i Governi nazionali ebbero un maggior potere contrattuale nella fase decisionale, condizionando persino i contenuti delle raccomandazioni emesse dalla Commissione (Copeland, Ter Haar, 2013). Ciò malgrado, la SEO riuscì a creare un'armonizzazione almeno nella trattazione e nel monitoraggio del fenomeno occupazionale mediante l'uso di comuni indicatori statistici (esempio: la disoccupazione di lungo termine; il numero di beneficiari di politiche di attivazione).

l'elaborazione di raccomandazioni emesse dalla Commissione e lo svolgimento di una peer review tra Stati membri.

⁴⁸ La SEO si svolgeva a cadenza annuale, conferendo potere decisionale alla Commissione europea e al Consiglio (quest'ultimo agiva per mezzo del Comitato per l'Occupazione e il mercato del lavoro divenuto poi semplicemente Comitato per l'Occupazione nel 1999). Le altre istituzioni comunitarie (Parlamento Europeo; Comitato economico e sociale europeo; Comitato delle regioni) si limitavano un ruolo consultivo.

⁴⁹ Si nota le opinioni divergenti tra i governi nazionali in merito alla necessità di ricorrere ad un metodo di coordinamento aperto in tema di occupazione e ai temi da affrontare. Per la precisazione, vi erano degli Stati più propensi a un coordinamento minimalista (Gran Bretagna, Stati Scandinavi) che si contrapponevano ad una fazione sostenute una maggior regolamentazione comunitaria (tra questi: Germania e Commissione Europea) (Tholoni, 2010).

3.1.2. Il periodo 2000-2004: il lancio della Strategia di Lisbona e la revisione del coordinamento delle politiche occupazionali

A partire dal 2000, la SEO fu integrata alla Strategia di Lisbona (Parlamento Europeo, 2010). Questo passaggio implicò l'inclusione delle politiche occupazionali in una strategia di sviluppo finalizzata ad avere un'economia basata sulla conoscenza e posti di lavoro più numerosi e migliori nell'UE. Precisamente, la SEO fu oggetto di un processo di revisione che prevede l'elaborazione di obiettivi strategici e priorità d'investimento coerenti con la Strategia di Lisbona⁵⁰. La revisione non produsse soltanto un nuovo disegno ma influì anche sulla trattazione dei temi affrontati, tra cui la disoccupazione giovanile. Quest'ultima fu giudicata insostenibile, specialmente in Stati e Regioni con consistenti debolezze strutturali, e per tale motivo l'UE incoraggiò interventi, rientranti anche nella Politica di coesione, riguardanti: la formazione, la mobilità dei lavoratori e la modernizzazione delle politiche di attivazione.

Oltre a modificare il disegno strategico, la Commissione provvide ad avanzare proposte per razionalizzare ulteriormente lo svolgimento della SEO, inoltrando comunicazioni ufficiali volte a sollecitare un dibattito tra le Istituzioni UE e le parti sociali (comunicazione n. COM 2003/6 della Commissione)⁵¹. L'esito delle discussioni svolte fu l'adozione di *Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione 2003 – 2005* (decisione n. 2003/578/ CE)

⁵⁰La SEO fu modificata a seguito di un esame intermedio svoltosi nel 2000 e su una valutazione intermedia del 2002 che tracciava un bilancio dei primi cinque anni del coordinamento delle politiche occupazionali. Il nuovo disegno strategico prevedeva obiettivi specifici (piena occupazione; qualità e produttività nel posto di lavoro; coesione e integrazione sociale) e priorità d'intervento (ovvero: misure attive e preventive per le disoccupate e inattive; creazione di posti di lavoro e imprenditorialità; affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro; promuovere lo sviluppo umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita; aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo; parità uomo-donna; promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti; fare sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattività del lavoro; trasformare il lavoro nero in occupazione regolare; affrontare le disparità regionali in materia di occupazione). In merito alle valutazioni intermedie riguardanti la SEO, si veda: Comunicazione n. COM/2003 6 definitivo della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO): "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti".

⁵¹ Si precisa che la modifica proposta dalla Commissione attraverso la comunicazione n. COM 2003/6 previde comunque il mantenimento dei documenti ufficiali (*Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione; Joint Employment Report; Piani nazionali sull'occupazione*) e della conclusiva peer review.

approvate dal Consiglio nel 2003. Con tale documento, le istituzioni UE decisero di non limitare la SEO ad un orizzonte temporale annuale ma di considerare intervalli di tempo ancora più ampi (periodi triennali) e ricorrere ad una valutazione fondata su obiettivi nel medio termine e indicatori⁵². Nel caso della disoccupazione giovanile, furono previsti pochi obiettivi di medio termine, tra cui: consentire ai giovani disoccupati di ottenere un'offerta per un nuovo punto di partenza; avere l'85% dei giovani con 22 anni in possesso di un titolo di istruzione secondaria superiore⁵³.

Successivamente, le istituzioni comunitarie decisero di adottare raccomandazioni rivolte ai singoli Stati al fine di incidere maggiormente sulle politiche occupazionali nazionali. Le prime raccomandazioni adottate affrontarono in maniera generica lo stato delle politiche occupazionali nazionali e menzionarono sporadicamente la disoccupazione giovanile, associandola spesso a: prestazioni insoddisfacenti delle politiche di attivazione nazionali (Irlanda; Paesi Bassi, Portogallo); disparità regionali (esempi: Finlandia; Spagna; Italia); segmentazione del mercato del lavoro (esempi: Francia; Italia; Portogallo)⁵⁴.

Malgrado i cambiamenti apportati, il successo della SEO continuava a dipendere dall'institutional fit tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali che non investiva soltanto le politiche occupazionali ma riguardava anche la condivisione degli obiettivi della Strategia di Lisbona (Morel, Palier, Palme, 2012).

Concludendo, nel periodo 2000-2004 le istituzioni UE decisero di incidere sulle politiche occupazionali degli Stati membri con maggiore intensità rispetto al passato, predisponendo un nuovo disegno strategico coerente con la Strategia di Lisbona e ricorrendo a raccomandazioni rivolte ai singoli Stati⁵⁵. Nel caso della disoccupazione giovanile, si

⁵² Tra gli indicatori usati, si ricordano: tassi di disoccupazione; percentuale di disoccupati beneficiari di misure attive e preventive entro 6 o 12 mesi dall'inizio della disoccupazione; proporzione di disoccupati beneficiari di misure attive.

⁵³ In merito si veda: Comunicazione n. 2003/6 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO): una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti. Precisamente, si guardi l'allegato. Va precisato che alcuni degli indicatori promossi erano già stati utilizzati nel triennio 1997-1999, a riprova e a fine comparatistico si veda: Communication n. 1998/574 final from Commission: Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1999.

⁵⁴ Raccomandazione n. 2004/741/CE del Consiglio del 14 ottobre 2004.

⁵⁵ In questo processo, va sicuramente segnalato il maggior attivismo della Commissione Europea rispetto al passato volto a rendere la SEO un strumento di maggior condizionamento politico negli Stati membri (Borrás, 2009; Parlamento Europeo, 2010).

notava una maggior sensibilità nei confronti delle condizioni lavorative e sociale dei giovani, ma le proposte si limitavano a pochi obiettivi di medio termine per i giovani e generiche raccomandazioni per riformare le politiche occupazionali nazionali. Così facendo, le istituzioni UE continuavano ad avere poca incidenza sulle politiche per l'occupazione giovanile negli Stati membri.

3.1.3. Il periodo 2005-2008 e 2008-2010: l'inserimento della Strategia Europea per l'occupazione nella rinnovata Strategia di Lisbona

Il Consiglio Europeo nella seduta primaverile del 2005 approvò la revisione della Strategia di Lisbona (conclusioni n. 7619/1/05)⁵⁶.

In termini di contenuto, la nuova Strategia non modificava l'orientamento dell'UE per le politiche occupazionali, fondato su: l'aumento quantitativo degli occupati, indipendentemente dal ricorso di contratti di lavoro precari o flessibili⁵⁷; modernizzazione dei sistemi di protezione sociale; investimenti sul capitale umano, mobilità geografica inclusa⁵⁸. Pur nella continuità di prese di posizioni, la revisione della Strategia di Lisbona prestò maggior attenzione alla condizione dei giovani, considerati come una categoria demografica da sorvegliare causa tassi di occupazione bassi. Il maggior interesse fu seguito anche dall'adozione del *Patto europeo per la gioventù*, ovvero un'apposita iniziativa riservata ai giovani (si veda il paragrafo 3 del presente capitolo).

Oltre a rivedere i contenuti, la Strategia fu arricchita da *Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: Il programma comunitario di Lisbona*, un apposito programma d'azione elaborato dalla Commissione (comunicazione n. 2005/330). Entrando nel dettaglio del programma d'azione, furono previsti 3 grandi obiettivi che riguardavano anche l'occupazione giovanile (sostenere la conoscenza e l'innovazione; attirare maggiori

⁵⁶ Per quanto riguarda la Commissione Europea, si veda: Comunicazione n. 2005/24 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il rilancio della Strategia di Lisbona.

⁵⁷ In merito si guardi: Decisione n. 2005/600/CE del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, considerando 5.

⁵⁸ In merito si veda: Comunicazione n. 2005/330 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: Il programma comunitario di Lisbona.

investimenti e facilitare il lavoro; creare più posti di lavoro e di migliore qualità) accanto ai quali si aggiunsero 8 azioni essenziali (tra cui alcune parzialmente interessate al tema delle occupazione, come: *Eliminazione degli ostacoli alla mobilità delle persone, della manodopera e accademica; Sostegno agli sforzi miranti ad affrontare le conseguenze sociali della ristrutturazione economica*). Concentrando l'attenzione sulle azioni essenziali, esse includevano un pacchetto di misure normative, finanziarie e proposte di legge finalizzato ad incidere con maggior dettaglio sulle politiche degli Stati membri.

Per quanto attiene la SEO, essa fu inclusa in metodo di coordinamento aperto più ampio, finalizzato a sostenere la crescita e l'occupazione nel periodo 2005-2008. Tale metodo di coordinamento si avvaleva di 24 linee di orientamento per la crescita e l'occupazione 2005-2008 (*Integrated guidelines for growth and jobs*)⁵⁹, di cui 8 riguardanti le politiche occupazionali⁶⁰. Gli orientamenti sull'occupazione constatarono la gravità della disoccupazione giovanile (che raddoppiava i tassi di disoccupazione delle altre fasce d'età) e proposero: il contrasto alla segmentazione del mercato del lavoro e un inserimento veloce dei giovani nel mercato del lavoro; il rafforzamento delle capacità e potenzialità lavorative dei giovani attraverso un sistema educativo professionalizzante; la mobilità geografica dei lavoratori promossa per mezzo della rete EURES e dei Fondi strutturali.

Va segnalato che gli orientamenti sull'occupazione nel periodo 2005-2008 rappresentarono il riferimento per i documenti presentati annualmente dalle istituzioni comunitarie (*Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione* e il *Joint Employment Report*; raccomandazioni rivolte agli Stati membri; relazione annuale sulle politiche occupazionali

⁵⁹ Per un'illustrazione di tutte le 24 linee di orientamento per la crescita e l'occupazione 2005-2008, si veda: Decisione n. 2005/600/CE del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁶⁰ Per la precisazione: attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliore la qualità e la produttività sul posto di lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale (linea di orientamento 17); promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita (linea di orientamento 18); creare mercati di lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive (linea di orientamento 19); migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro (linea di orientamento 20); favorire al tempo stesso la flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali (linea di orientamento 21); garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione (linea di orientamento 22); potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano (linea di orientamento 23); adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze (linea di orientamento 24).

nell'area UE) e dagli Stati nazionali (Piani Nazionali di Riforma). Accanto agli orientamenti sull'occupazione, i documenti ufficiali continuarono ad impiegare gli indicatori presenti negli *Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione 2003 – 2005*

In termini concreti, benché le politiche per l'occupazione giovanili ebbero maggiore attenzione nel rinnovato framework della Strategia di Lisbona e nel nuovo metodo di coordinamento, le raccomandazioni del Consiglio riguardanti i Piani Nazionali di Riforma parlarono del tema per lo più indirettamente, continuando a fornire generici incoraggiamenti per sistemi di istruzione più professionalizzanti e politiche di attivazione più efficaci⁶¹. Al contrario, le raccomandazioni si rivelano più utili ad evidenziare i problemi strutturali di alcuni Stati membri (come: le disparità regionali in Belgio e Spagna, il rivedibile trattamento riservato alle imprese in Italia)⁶².

L'imminente arrivo dell'anno 2008 sanciva la fine del quadriennio 2005-2008 impiegato per l'attuazione della rinnovata Strategia di Lisbona. A fronte di questa conclusione, le istituzioni UE decisero di continuare ad agire nel medio termine, stabilendo un nuovo ciclo di azioni in materia di crescita e di occupazione per il triennio 2008-2010 (comunicazione della Commissione n. COM 2007/803).

Nel triennio 2008 – 2010 l'impianto contenutistico e procedurale della Strategia di Lisbona rimase inalterato. Per cui, ribadendo, si continuava a ricorrere allo svolgimento di un metodo di coordinamento aperto sulla crescita e l'occupazione, nel quale l'UE cercava di incidere sui contesti nazionali per mezzo delle linee di orientamento per la crescita e l'occupazione (includenti gli *Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione*) e raccomandazioni rivolte ai singoli Stati membri.

Pur nella continuità, si registrarono alcune leggere modifiche nei contenuti dei documenti strategici presentati dall'UE e delle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati. Nello

⁶¹ Ibidem.

⁶² Informazioni tratte da: Raccomandazione n. 2007/209/CE del Consiglio del 27 marzo 2007 sull'aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri. Si veda l'allegato che include le raccomandazioni rivolte ai singoli Stati.

specifico, per l'occupazione giovanile furono previsti nuovi indicatori quantitativi e obiettivi di medio termine (tra questi: l'invito rivolto agli Stati di proporre offerte formative e lavorative ai giovani disoccupati da più di quattro mesi)⁶³.

In ogni caso, le raccomandazioni del triennio 2008-2010 continuarono a fornire alle istituzioni comunitarie l'opportunità di evidenziare gli ostacoli alla crescita economica e occupazionale degli Stati membri, come: l'instabilità delle finanze pubbliche⁶⁴; l'inefficienza della pubblica amministrazione in Bulgaria e Grecia⁶⁵; il cattivo uso dei fondi strutturali in Grecia⁶⁶; le disparità regionali in Belgio⁶⁷ e Italia⁶⁸.

Esprimendo una valutazione sull'impatto dell'UE nei confronti del tema dell'occupazione giovanile nei due trienni della rinnovata Strategia di Lisbona, l'inclusione della SEO in un metodo di coordinamento più ampio gettò le premesse per un'analisi più dettagliata e cross-sectoral dei singoli Stati. Tuttavia, alcuni politologi hanno notato che le raccomandazioni sull'occupazione giovanile nel periodo considerato, benché munite di preziosi indicatori quantitativi e obiettivi di medio termini, avrebbero dovuto essere esposte in disamine più corpose e non limitarsi ad enunciazioni brevi e simboliche (Tholoniati, 2010). Inoltre, alcuni politologi hanno riscontrato che il metodo di coordinamento continuava a dipendere dalla volontà degli Stati membri (Copeland, 2013), determinando un processo di attuazione delle riforme lento e diseguale ⁶⁹.

⁶³ Informazioni tratte da: Decisione n. 2008/618/CE del Consiglio del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁶⁴ Si nota un maggior risalto alla stabilità dei bilanci pubblici e alla promozione della flexsecurity, specialmente a seguito dell'adozione del *Piano di ripresa economica* approvato dal Consiglio europeo (Conclusioni della Presidenza n. 17271/08) in risposta alla crisi economica abbattutasi sugli Stati membri dal 2008

⁶⁵ Si pensi ai casi di Bulgaria e Grecia menzionati ne: Raccomandazione n. 2008/399/CE del Consiglio del 14 maggio 2008 sull'aggiornamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione di politiche per l'occupazione degli Stati membri.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Si veda: Raccomandazione n. 2009/531/CE del Consiglio del 25 giugno 2009 sull'aggiornamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione di politiche per l'occupazione degli Stati membri.

⁶⁸ Si veda: Raccomandazione n. 2008/399/CE del Consiglio del 14 maggio 2008 sull'aggiornamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione di politiche per l'occupazione degli Stati membri.

⁶⁹ Commissione Europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione n. 2010 / 114: Documento di valutazione della Strategia di Lisbona, Bruxelles, Commissione Europea, 2010.

In ogni caso, la scarsa esaustività nella trattazione delle politiche per l'occupazione giovanile veniva in parte compensata dalla presenza di un metodo di coordinamento aperto sulle politiche giovanili e fondato sul Patto europeo per la gioventù (2005-2010).

3.1.4. Il periodo presente: l'inserimento del Coordinamento delle politiche occupazionali nella governance macroeconomica e nella strategia EUROPA 2020

L'anno 2010 segna un'ulteriore svolta nel coordinamento delle politiche occupazionali. Ciò non si deve soltanto alla presenza di una nuova Strategia integrata o globale di sviluppo (ovvero: EUROPA2020) ma anche dalla revisione della governance macroeconomica segnata dall'associazione tra le riforme strutturali (promosse con le Strategie comunitarie e espresse, a livello nazionale, nei Programmi di riforma nazionale) e i vincoli posti dal Patto di Crescita e Stabilità.

EUROPA2020 non si è discostata molto dai contenuti della precedente strategia (Morel, Palier, Palme, 2012)⁷⁰. Specificatamente, essa ha previsto tre tipologie di sviluppo (Sviluppo Intelligente/Smart, Sviluppo Sostenibile e Sviluppo Inclusivo) accompagnate dall'indicazione di target di medio termine da realizzare entro il 2020 (tra questi, i più pertinenti in materia di disoccupazione giovanile: l'aumento della percentuale di occupati tra i 20-64 anni dal 69% al 75%; riduzione dell'abbandono scolastico dal 15% al 10%; aumento della percentuale di persone in possesso di un titolo di studi superiori dal 31% al 40%; sottrazione di almeno 20 milioni di persone dalla condizione di povertà).

Ad arricchire EUROPA 2020, sono state previste sette iniziative-faro (flagship initiative), ovvero documenti programmatici di riforme sostenute a livello comunitario, utili soprattutto per comprendere non solo gli obiettivi ma anche le tipologie di azione e iniziative raccomandate e adottate in sede comunitaria fino al 2020; tra queste, vi sono due iniziative-faro particolarmente pertinenti al tema della disoccupazione giovanile: *Youth on the move* e *An agenda for new skills and jobs*.

⁷⁰ La Strategia EUROPA 2020 è stata approvata dal Consiglio Europeo nel marzo 2010 (Conclusioni n. EUCO 7/10 del Consiglio dell'Unione Europea).

Focalizzando l'attenzione sull'ultima iniziativa-faro appena richiamata e rimandando la trattazione di *Youth on the move* nel sotto-paragrafo 3.2.5, si nota che *An agenda for new skills and jobs* incide sulle sorti della forza lavoro UE, e quindi sui giovani occupati e non, mantenendo pressoché inalterate le vedute delle istituzioni comunitarie in tema di lavoro, espresse sia nella ventennale attività della SEO e nella precedente Strategia di Lisbona. Nello specifico, *An Agenda for new skills and jobs* si concentra su quattro priorità chiave: sostegno alla flexsecurity; forza lavoro qualificata; migliori qualità e condizioni di lavoro; rafforzamento delle politiche per la creazione e domanda di lavoro. In merito a questo documento programmatico, l'UE fornisce inoltre indicazione sulle azioni che intende intraprendere per dare maggior legittimità ai suoi obiettivi (esempi: proposte di legge; organizzazione di apposite conferenze; l'uso di nuovi indicatori) nonché indicazioni rivolte agli Stati membri finalizzate ad incoraggiare l'uso dei fondi strutturali e d'investimento e la partecipazione a programmi comunitari (per esempio: Horizon2020) al fine di adottare riforme congrue all'orientamento comunitario⁷¹.

Il coordinamento delle politiche del lavoro non è stato arricchito soltanto dall'elaborazione di EUROPA 2020, ma è stato anche interessato dalle modifiche apposte alla governance economica, a seguito delle gravi conseguenze della crisi economica e della necessità di rafforzare il condizionamento dell'UE nelle politiche macroeconomiche e occupazionali (Berkowitz, Breska, Pieńkowski, Rubianes, 2015)⁷². Precisamente, nel 2012 è stata costituita una governance macroeconomica⁷³ basata sulla fusione della sorveglianza fiscale – istituita con il *Patto di Stabilità e Crescita* approvato nel 1997 – e il metodo di coordinamento aperto basato sui Programmi di riforma nazionali. Tale fusione è stata fortemente incoraggiata da una maggioranza di Stati membri, allarmata dalle ricadute

⁷¹ Le informazioni riguardanti *An Agenda for new skills and jobs* provengono da: Comunicazione n.COM 2010/ 682final della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 23 novembre 2010. Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione.

⁷² In merito alla riforma della Governance economica, si fa notare le utili informazioni presenti nel sito ufficiale del Parlamento Europeo, nella sezione Note sintetiche sull'Unione Europea, con il seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html>.

⁷³ Quanto agli atti istituenti la governance macroeconomica, si ricordano il six-pack e two-pack e il *Trattato sulla Stabilità, il coordinamento e la governance* (approvato il 2 marzo 2012).

economiche nell'area comunitarie causate da bilanci pubblici non regolati (Savage, Vedun, 2016).

Così facendo, sono stati rafforzati i poteri delle istituzioni UE in materia d'indirizzo e di sorveglianza sui contenuti dei documenti presentati dagli Stati membri a cadenza annuale nel procedimento del semestre europeo⁷⁴. Inoltre, sono state predisposte azioni correttive dell'UE nei confronti degli Stati con disavanzi di bilancio (procedura per i disavanzi eccessivi) o necessitanti di un risanamento dei bilanci pubblici (*European Stability Mechanism* per gli Stati della zona EURO)⁷⁵.

La revisione del metodo di coordinamento aperto ha inciso sul coordinamento delle politiche per l'occupazione giovanile. A tale proposito, la novità più evidente è stata il maggior numero di documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie attraverso i quali sono stati forniti più orientamenti sulle politiche per l'occupazione giovanile nell'area UE, nella zona EURO e nei singoli Stati membri.

A livello comunitario, gli *Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione 2010-2014* (decisione n. 2010/707/UE) hanno riconfermato di contrastare la disoccupazione giovanile basandosi su: la flexsecurity (ovvero la flessibilità dei contratti di lavoro in

⁷⁴ Per ragioni di spazio non si è potuto dire il procedimento del semestre europeo inizia con la presentazione dell'*Analisi Annuale della crescita* (Annual Growth survey), ovvero una comunicazione elaborata dalla Commissione e rivolta alle altre istituzioni UE (nello specifico: Parlamento europeo; Consiglio; Banca centrale europea; Comitato economico e sociale europeo; Comitato delle Regioni; Banca europea per gli investimenti) nella quale si includono alcune previsioni per i principali dati macroeconomici comunitari e si ribadisce l'orientamento economico dell'UE, anche in tema di occupazione. Successivamente, i contenuti della comunicazione vengono dibattuti dalle istituzioni comunitarie sopracitate. Alla fine del dibattito, attorno il mese di febbraio il Consiglio emette gli orientamenti che andranno ad influire sui programmi presentati dagli Stati membri. Accanto agli orientamenti, la Commissione presenta la *Relazione sul meccanismo di allerta*, con la quale si segnalano gli Stati che bilanci in squilibrio.

Una volta recepiti gli indirizzi dell'UE, gli Stati presentano i loro *Programmi di riforma nazionali* – contenenti un'illustrazione delle riforme strutturali coerenti con la strategia EUROPA 2020, specialmente in materia di lavoro e crescita economica - e i *Programmi di stabilità e convergenza* – programmi illustranti la stabilità dei bilanci pubblici nazionali nel breve e nel lungo termine.

Dopo la presentazione dei programmi nazionali, la Commissione elabora report sulla condizione di salute macroeconomica dei singoli Stati membri (*Country Report*) mentre il Consiglio emette le raccomandazioni rivolte agli Stati membri (*Country-specific recommendation*) e all'intera area EURO: con tali documenti, le istituzioni comunitarie ambiscono a condizionare i contenuti delle leggi finanziarie approvate negli Stati membri.

⁷⁵ L'European Stability Mechanism è stato introdotto con il Trattato istituente l'European Stability Mechanism dell'11 luglio 2011. Il Trattato è entrato in vigore dal 27 settembre 2012. Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale dell'European Stability Mechanism: <http://www.esm.europa.eu/>.

entrata) per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro; il ricorso alle politiche di attivazione; la proattività delle amministrazioni competenti in materia di politiche di attivazione, la collaborazione tra gli Stati membri e le parti sociali per fornire aiuti ai giovani, specialmente i NEET, a trovare una prima occupazione, esperienze professionali e formative; una formazione più professionalizzante; il potenziamento dell'orientamento scolastico e professionale da parte degli Stati membri e degli istituti di formazione; la riduzione della pressione fiscale sul lavoro; sostegno all'imprenditorialità; l'uso del Fondo Sociale Europeo per investire sulle politiche di attivazione e formazione contrastanti con la disoccupazione; la rimozione degli ostacoli alla mobilità geografica e professionale. Gli orientamenti del 2015 (decisione n. 2015/1848 del Consiglio) riprendono in gran parte gli orientamenti del periodo 2010-2014, accentuando l'attenzione su: il sostegno pubblico per la creazione di nuove piccole imprese, necessarie per rafforzare l'autoimprenditorialità giovanile; maggiori o migliori iniziative in contrasto con la disoccupazione di lunga durata; la piena attuazione della Garanzia giovani e il miglioramento strutturale della transizione scuola lavoro.

Quanto agli orientamenti sulle politiche per l'occupazione giovanile nelle raccomandazioni rivolte agli Stati membri, le istituzioni comunitarie hanno incoraggiato riforme del lavoro ancorate alla produttività e alla maggior flessibilità in tutti gli Stati membri. Al contempo, sono state rivolte specifiche raccomandazioni ad alcuni Stati membri: potenziare il collegamento tra il sistema educativo e il mondo del lavoro al fine di impedire il job mismatch (Lituania; Portogallo; Repubblica Ceca)⁷⁶ rialzare la soglia di reddito minimo al fine di impedire alta deprivazione materiale (esempio: Slovenia⁷⁷). Inoltre, le raccomandazioni hanno messo in luce fattori d'impedimento alla crescita e all'occupazione giovanile e non in alcuni Stati membri (per esempio: l'inefficienza della pubblica

⁷⁶ Nel caso della Lituania, si veda: Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/18 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Lithuania.

Nel caso del Portogallo, si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/25 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Portugal.

Per la Repubblica Ceca, la fonte resta la medesima presente nella nota a pie di pagina n. 23.

⁷⁷ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/02 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia.

amministrazione e l'eccessiva tassazione in Italia⁷⁸; la corruzione dei funzionari pubblici e l'evasione fiscale in Repubblica Ceca⁷⁹).

Traendo delle conclusioni sulla trattazione delle politiche per l'occupazione giovanile nel metodo di coordinamento della sorveglianza macroeconomica, si nota un maggiore incoraggiamento per le riforme nelle politiche di attivazione (si pensi alla Garanzia giovani) e politiche giovanili (specialmente nella transizione scuola-lavoro). Inoltre, i documenti comunitari continuano a mantenere un approccio cross-sectoral, segnalando l'impatto negativo delle mancanze strutturali e istituzionali nazionali nei confronti della crescita e occupazione. Tuttavia, gli orientamenti e le raccomandazioni rivolte agli Stati membri non producono analisi approfondite sulle iniziative per l'occupazione giovanile e rischiano così di trattare il tema in maniera simbolica. Oltre a ciò, alcuni politologi dubitano su alcuni orientamenti assunti dall'UE nel metodo di coordinamento, tra cui: la flessicurezza, misura che rischia di prolungare la precarietà materiale e lavorativa dei giovani (Berton, Devicienti, Pacelli, 2016, Burroni, Keune, 2011).

3.2. Coordinamento dell'Unione Europea per le politiche giovanili

3.2.1. Breve inquadramento giuridico

Prima di presentare una retrospettiva storica del metodo di coordinamento aperto in materia di gioventù, si ritiene opportuno fornire un breve inquadramento giuridico.

Per individuare un recente fondamento normativo e storico delle politiche per la gioventù nell'ambito comunitario si può richiamare senz'altro il Trattato di Maastricht (1993), con il quale istruzione, formazione professionale e gioventù furono riconosciuti come due dei sei settori in cui l'UE intendeva operare. I successivi Trattati di Amsterdam (1997) e Lisbona

⁷⁸ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/16 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Italy, specialmente i considerando 15 e 16.

⁷⁹ Si veda: Council Recommendation n. 2015/C 272/09 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Czech Republic and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Czech Republic.

(2007) diedero ulteriore riconoscimento normativo all'operato dell'UE in tema di gioventù, stabilendo un inquadramento giuridico tutt'oggi in vigore (Wallace, Bendit, 2009). Precisamente, alla luce dell'odierno TFUE, il settore dell'istruzione, formazione professionale, gioventù e sport figura come una competenza di sostegno dell'UE, prevedente azioni di sostegno o di coordinamento sprovvisto di effetti cogenti nei confronti delle politiche giovanili adottate dagli Stati membri, oppure di intervento nel caso di mancato esercizio delle proprie potestà da parte degli Stati membri.

Entrando nello specifico, l'odierno TFUE prevede un intero titolo sul settore (titolo XII) nel quale sono previsti alcuni obiettivi che toccano in modo piuttosto indiretto il tema dell'occupazione giovanile, come: favorire una dimensione europea all'istruzione; favore la mobilità di studenti e promuovere il riconoscimento dei titoli accademici; incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica (TFUE, articolo 165, comma 2). Per realizzare ciò, sono previsti atti di incentivazione e armonizzazione svolti secondo procedura legislativa ordinaria e raccomandazioni adottate dal Consiglio previa proposta della Commissione.

3.2.2. Il coordinamento delle politiche giovanili antecedente al 2001

Sino al 2001, l'UE non attuò un coordinamento comunitario delle politiche giovanili. Due motivi spiegano la mancata azione comunitaria in materia: in primo luogo, le politiche giovanili promosse dall'UE (all'epoca CE) erano condizionate dalla scarsa integrazione tra politiche dell'integrazione sociale giovanile e politiche dell'occupazione e dell'istruzione, il che impediva a creare un solido disegno strategico per la gioventù (Mesa, 2015); in secondo luogo, il mancato coordinamento si doveva anche alla reticenza degli Stati membri a inserire il tema della gioventù nel dibattito comunitario (Wallace, Bendit, 2009).

Pur in assenza di un'attività di coordinamento, l'azione dell'UE in materia di gioventù si distinse per: le iniziative dirette per la gioventù e l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri. Nel caso delle iniziative dirette, occorre menzionare i programmi europei (come: *Leonardo*; *Socrates*; *Youth for Europe*), mediante i quali si sostennero progetti di scambio e di mobilità di giovani e di studenti. Nel caso dell'iniziativa di armonizzazione, le istituzioni

comunitarie intervennero soprattutto nel campo dell'educazione, testimoniato dal *Processo di Bologna* del 1999 (Bessant, William Watts, 2014) ⁸⁰.

3.2.3. 2001-2005: l'istituzione del metodo di coordinamento delle politiche giovanili

A partire dal 2001, invece, l'UE gettò le basi per un vero e proprio metodo di coordinamento delle politiche giovanili. Il primo segnale di questo cambiamento fu la presentazione da parte della Commissione del libro bianco *Un nuovo impulso per la gioventù europea* (libro bianco n. 2001/681 definitivo)

Tale documento, frutto tra l'altro di numerose consultazioni svoltesi a livello nazionale e comunitario, presentò delle novità fondamentali sul tema. Innanzitutto, l'UE decise di conferire “*una dimensione europea alle azioni a favore dei giovani*” ⁸¹, quindi riconobbe la necessità di proporre un disegno strategico unitario di politiche giovanili e di ricorrere ad un metodo di coordinamento aperto, pur nel rispetto della sovranità degli Stati membri. Precisamente, a partire dal sopramenzionato Libro bianco l'UE iniziò ad elaborare programmi di medio termine con annessi temi e priorità specifici, i quali divennero un metro di paragone e di analisi di tutti i documenti presentati dai singoli Stati membri. Ciò implicava che l'UE non intendeva più limitarsi a presentare iniziative dirette e programmi strettamente settoriali sul tema della gioventù.

Oltre a prefigurare un metodo di coordinamento aperto, il Libro bianco inserì il tema della gioventù anche in altre policies pertinenti. Ciò significava conferire al tema della gioventù un carattere cross-sectoral che doveva essere considerato sia da ogni Stato membro che dalle istituzioni e gli organi comunitari⁸².

⁸⁰ Il Processo di Bologna ha previsto il mutuo riconoscimento tra gli Stati membri dei titoli universitari nonché la creazione di un ciclo universitario tripartito (comprendente: laurea triennale; laurea magistrale e dottorato).

⁸¹ Libro bianco n. 2001/681 definitivo della Commissione delle Comunità Europee del 21 novembre 2001: Un nuovo impulso per la gioventù europea p. 5.

⁸² Prima di scendere nei risvolti pratici, è magari opportuno chiedersi perché l'UE si decise di confrontarsi con le politiche giovanili in quel particolare momento. Sicuramente, l'inizio del nuovo millennio rappresentò una fase rosea per l'UE poiché la condizione di generale per espandere la propria policy entrepreneurship, cercando di esprimersi anche in settori di sostegno ovvero settori in cui essa aveva un ruolo sussidiario. Accanto a questa motivazione, va sottolineato anche il fatto che l'UE aveva presentato nel 2000 la Strategia di Lisbona, quindi un disegno di strategia globale nel medio termine che, per risultare efficace, necessitava

Il primo metodo di coordinamento aperto in tema di gioventù fu istituito nel 2002 e si concluse in concomitanza della revisione della Strategia di Lisbona nel 2005⁸³.

Le tematiche prioritarie approvate dal Consiglio (risoluzione n. 2002/C 168/02) riguardarono: la partecipazione politica dei giovani; l'informazione; il volontariato dei giovani; una miglior conoscenza del campo della gioventù. Come si può notare, nel quadro strategico pluriennale furono esclusi i temi dell'occupazione giovanile e dell'educazione che vennero soltanto riconosciuti come temi da considerare in altre aree di policy⁸⁴. Per scorgere delle ragioni di questa esclusione, si può dire che l'occupazione giovanile non era ancora ritenuta problematica⁸⁵, mentre l'educazione era oggetto di un altro metodo di coordinamento⁸⁶.

Pur stabilendo framework per il periodo 2002-2005, il metodo di coordinamento aperto delle politiche giovanili non ricorse ad indicatori quantitativi e qualitativi fino al 2005, malgrado questi fossero stati incoraggiati nel Libro Bianco⁸⁷. Al posto degli indicatori, le

interventi sinergici nel maggior numero di aree di policy possibili e i giovani, essendo pilastri della prefigurata knowledge-based society, non potevano essere posti in secondo piano.

⁸³ Il metodo di coordinamento aperto sulle politiche della gioventù nel periodo 2002-2005 si basava su un disegno strategico fondato su temi prioritari comprensivi di azioni indicate. Una volta recepiti gli orientamenti comunitari, gli Stati presentavano relazioni nazionali, preferibilmente scritte dopo avere consultato organizzazioni giovanili ed esperti in materia. In seguito, tutti i documenti nazionali venivano esaminati dalla Commissione, la quale poi presentava una relazione che incideva sul follow-up periodico (ovvero aggiornamento) del metodo di coordinamento aperto e sulla valutazione conclusiva espressa dal Consiglio dei ministri della gioventù previa consultazione di altre istituzioni comunitarie (come: Parlamento Europeo; Comitato Economico e Sociale; Comitato delle Regioni).

⁸⁴ Si veda: Commissione Europea, Libro bianco n. 681/2001 della Commissione Europea: un nuovo impulso per la gioventù europea, p. 19.

⁸⁵ Per individuare le posizioni del Parlamento europeo sulla gioventù, si vedano le seguenti risoluzioni: Risoluzione legislativa n. P5_TA(2003)0474 del Parlamento Europeo sulla proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù COM 2003/272 – C5-0257/2003 – 2003/0113 (COD); Risoluzione legislativa n. P5_TA; 2002/0223 del Parlamento Europeo sul Libro bianco della Commissione Europea C5-0110/2002 – 2002/2050(COS)).

⁸⁶ Il metodo di coordinamento per l'istruzione e la formazione fu approvato con la risoluzione del Consiglio europeo di Barcellona del 2002. Senza entrare nei particolari dello svolgimento del metodo di coordinamento nell'istruzione e nella formazione, va segnalata l'attenzione sull'impatto dell'educazione sul lavoro e sulle capacità lavorative degli individui, tenente conto in particolare di: la percentuale di studenti beneficiari di tirocini organizzati; percentuale degli istituti d'istruzione e di formazione fornenti consulenze e orientamenti in materia di creazione di imprese; proporzione di studenti e di persone in formazione di un paese effettuanti una parte dei loro studi in un altro paese dell'UE ovvero in un paese terzo; percentuale di studenti acquisenti un certo livello di conoscenza in due lingue straniere (Comunicazione n. COM 2001/59 final).

⁸⁷ Commissione Europea, Libro bianco (681/2001) della Commissione Europea: un nuovo impulso per la gioventù europea, p. 15.

istituzioni comunitarie preferirono limitarsi a provvedere un elenco di azioni incoraggiate per tutti gli Stati membri⁸⁸ e una valutazione conclusiva del metodo di coordinamento riguardante l'intera area comunitaria⁸⁹.

Se si può trarre una piccola considerazione sul triennio 2002-2005 si nota che la consapevolezza maturata dalle istituzioni comunitarie di trattare i giovani come un unico nucleo tematico non veniva corrisposta dalle misure previste nel metodo di coordinamento: infatti, alcune tematiche rilevanti per la gioventù (lavoro e educazione) venivano trattate in altri metodi di coordinamento. In questo quadro sostanzialmente frammentato, emergeva una concezione di politiche giovanili ridotte ad un'incentivazione per una maggior partecipazione politica dei giovani in appositi forum o associazioni giovanili, mediante i quali sensibilizzare la classe dirigente politica su alcune problematiche.

Malgrado le politiche giovanili restassero relegate ad un ruolo ausiliario, la valutazione sul triennio 2002-2005 ⁹⁰emessa dalla Commissione evidenziava che il metodo di coordinamento aperto sulle politiche della gioventù era riuscito a creare un'apposita rete di esperti coinvolgente: istituzioni comunitarie e nazionali, ricercatori specializzati sul tema della gioventù e il Forum Europeo per la gioventù⁹¹

⁸⁸ In merito, si veda: la risoluzione n. 2003 C295/04 del Consiglio del 25 novembre 2003 in materia di obiettivi comuni sulla partecipazione e informazione dei giovani.

⁸⁹ Per trovare conferma si veda: Comunicazione n. COM 2004/336 della Commissione delle comunità europee al Consiglio del 30 aprile 2004. Seguito del Libro bianco "Nuovo impulso per la gioventù europea". Proposta di obiettivi comuni per una migliore comprensione e conoscenza dei giovani a seguito della risoluzione del 27 giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

⁹⁰ Comunicazione n. COM 2004/336 della Commissione delle comunità europee al Consiglio del 30 aprile 2004. Seguito del Libro bianco "Nuovo impulso per la gioventù europea". Proposta di obiettivi comuni per una migliore comprensione e conoscenza dei giovani a seguito della risoluzione del 27 giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

⁹¹ Il *Forum Europeo per la gioventù* è un'organizzazione ombrello nel campo della gioventù, istituita nel 1996. Essa avoca le istanze delle organizzazioni giovanili in Europa, nonché di consigli nazionali della gioventù. Va notato che l'apporto di questa organizzazione sui temi della gioventù è apprezzabile ma al contempo inficiato dal fatto che esso tende spesso a mettere troppo spesso in primo piano le istanze delle organizzazioni giovanili a scapito di una maggior attenzione nei confronti della precarietà materiale dei giovani.

3.2.4. 2005-2008: il Patto europeo per la gioventù e la revisione del coordinamento delle politiche giovanili

Il metodo di coordinamento in tema di gioventù subì una revisione netta a partire dall'adozione del *Patto europeo per la gioventù*, avvenuta nella seduta del Consiglio Europeo svoltasi tra il 22 e 23 marzo 2005 ovvero la seduta sancente la revisione della Strategia di Lisbona.

A differenza del triennio precedente, il Patto europeo per la gioventù, successivamente integrato in termini di contenuto da un'apposita comunicazione della Commissione europea approvata dal Consiglio⁹², individuò nuove priorità, ovvero: occupazione, integrazione e promozione sociale; istruzione, formazione e mobilità; conciliazione tra vita familiare e professionale. La nuova impostazione del metodo di coordinamento della gioventù si dimostrava quindi molto più attenta al problema della disoccupazione e soprattutto della vulnerabilità materiale dei giovani, riconoscendo inoltre che loro *“attraversano le varie fasi dell'esistenza più tardi rispetto alle generazioni precedenti e seguendo percorsi meno lineari”*⁹³.

Prima di vedere le implicazioni concrete del nuovo approccio adottato, è opportuno capire che esso si è manifestato in virtù della revisione della Strategia di Lisbona, la quale si è concentrata su priorità di crescita economica e occupazione e ha richiesto l'elaborazione di interventi coerenti su questi ambiti: per questo motivo, il Patto europeo per la gioventù deve essere considerato come parte integrante o appendice della rinnovata Strategia di Lisbona. A parte i nuovi risvolti della strategia di sviluppo globale, va segnalato anche il maggior interesse verso la vulnerabilità giovanile espresso pubblicamente da alcuni Stati

⁹² Precisamente: Comunicazione n. COM 2005/206 della Commissione al Consiglio del 30 maggio 2005 sulle politiche europee concernenti la gioventù: Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva; Risoluzione n. 2005/C 292/03 del Consiglio dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri del 24 novembre 2005, riuniti in sede di Consiglio - “Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva.

⁹³ Comunicazione n. 2005/206 della Commissione al Consiglio sulle politiche europee concernenti la gioventù: Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva, p. 3.

membri (precisamente: Francia, Germania, Spagna e Svezia), i quali sono stati i primi ad avanzare la proposta del Patto europeo per la gioventù (Wallace, Bendit, 2009).

Considerando le implicazioni del nuovo framework sulla gioventù, va sottolineato che esso continuava ad essere predisposto per un periodo pluriennale: precisamente, si decise di agire nel periodo 2005 – 2009, ovvero l’orizzonte temporale previsto per il rilancio della Strategia di Lisbona.

Precisato l’aspetto temporale, si nota che le nuove priorità lanciate con il Patto europeo per la gioventù non furono trattate mediante il metodo di coordinamento aperto. Quest’ultimo, infatti, continuava ad essere usato per promuovere ancora il generico obiettivo della cittadinanza attiva dei giovani (quindi, un ampio contenitore includente: volontariato; partecipazione politica; conoscenza dei problemi della gioventù). In merito va sottolineato il fatto che il metodo di coordinamento aperto manteneva inalterato il suo svolgimento rispetto al triennio passato e prevedeva ancora una volta il coinvolgimento di: Forum Europeo per la gioventù; Consigli nazionali della gioventù; ricercatori in tema di gioventù. L’unica differenza rispetto al passato era la maggior attenzione per l’uso di obiettivi misurabili, ergo indicatori quantitativi, necessari per l’effettuazione di un follow-up più efficace. Incuriosisce, ad ogni modo, ricordare una critica fatta ex post dalla Commissione europea in merito al suddetto metodo di coordinamento aperto riguardante la sua incapacità di generare sempre risultati tangibili⁹⁴.

La possibile volontà delle istituzioni comunitarie e di alcuni Stati membri volta a sorvolare il condizionamento soft tipico del metodo di coordinamento aperto, indusse loro a ricorrere ad altre tipologie di azione, come: iniziative dirette dell’UE (Politica di coesione; Gioventù e Gioventù in azione; Cittadini per l’Europa; Programma quadro di competitività e innovazione; Programma Marie Curie) e appositi studi. Per scendere nei dettagli, si considerano le due priorità del *Patto* più pertinenti al tema esaminato: *occupazione, integrazione e promozione sociale; istruzione, formazione e mobilità*)

⁹⁴ Comunicazione n. COM 2009/200 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Una strategia dell’Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità: Un metodo di coordinamento aperto rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù, p. 4.

Nel caso dell'*occupazione, integrazione e promozione sociale*, le istituzioni comunitarie sostennero che il lavoro fungeva da principale canale per l'inclusione sociale dei giovani. A tale fine, si incoraggiarono gli Stati ad avanzare iniziative volte a ridurre la disoccupazione giovanile e creare percorsi professionalizzanti e servizi personalizzati. Malgrado la chiarezza dell'orientamento, affine tra l'altro alle prese di posizione espresse della contemporanea Strategia Europea per l'occupazione (si riveda paragrafo 3.1.), le azioni di coordinamento promosse dall'UE erano poco numerose e poco incisive: si parlava infatti di compiere appositi studi e elaborare una strategia sull'esclusione sociale dei giovani e prestare maggiore attenzione al tema dell'occupazione giovanile nella Strategia europea per l'occupazione. Il fatto che l'UE non si fosse intromessa molto sul tema dell'occupazione poteva trovare sicuramente due giustificazioni: da una parte, gli Stati membri mantenevano una competenza primaria sul tema; dall'altra, si riteneva che l'UE si occupasse già dell'occupazione giovanile nella Strategia europea per l'occupazione. Ad ogni modo, avendo constatato sopra la perenne genericità del coordinamento delle politiche occupazionali si può fare notare che l'UE perdeva l'opportunità di delucidare meglio la priorità *occupazione, integrazione e promozione sociale*, in assenza di target e valutazioni concernenti la qualità dei servizi di orientamento e delle politiche di attivazione giovanile nei singoli Stati membri.

Nel caso della priorità *istruzione, formazione e mobilità*, invece, le istituzioni UE predisposero un disegno strategico più dettagliato finalizzato a: ridurre gli abbandoni scolastici prematuri; potenziare la mobilità formativa dei giovani; incentivare la trasmissione di abilità imprenditoriali; riconoscere la validità sia dell'educazione formale che informale; favorire una maggior trasparenza delle qualifiche e delle competenze. Per fare ciò, l'UE non si limitava a incoraggiare iniziative da parte degli Stati membri ma proponevano iniziative comunitarie, come: l'elaborazione di un quadro europeo delle qualifiche e dell'apprendimento permanente (il cosiddetto EQF che venne ratificato nel 2008); la disciplina di EUROPASS (avvenuta con la decisione n. 2241/2004 CE); l'uso di PLOTEUS, portale per le opportunità formative in Europa, e EURES, portale europeo per la mobilità professionale. Il fatto che la priorità *istruzione, formazione e mobilità* godesse di una maggior trattazione rispetto alla priorità *occupazione, integrazione e promozione*

sociale può spiegarsi almeno secondo due ragioni: in primo luogo, la promozione di un'educazione internazionale e europea non risultava essere soltanto un baluardo per l'UE ma anche un vantaggio per gli Stati membri, riscontrabile in una manodopera ancora più qualificata e competitiva; in secondo luogo, la maggior enfasi sull'educazione e sulla mobilità rappresentavano un canale meno politicizzato e difeso dagli Stati membri rispetto alle politiche occupazionali.

Si precisa che la priorità *istruzione, formazione e mobilità* veniva trattata anche nel nuovo quadro strategico per il metodo di coordinamento aperto dell'istruzione e della formazione (*Istruzione e formazione 2010*). Indubbiamente, l'uso di due metodi di coordinamento per lo stesso tema generava il rischio di una ridondanza (*overlapping*), parzialmente smentita dal fatto che il coordinamento per la gioventù si focalizzasse per lo più sulla mobilità giovanile e studentesca, senza esprimersi troppo su riforme strutturali e complessive dei sistemi educativi nazionali.

Per concludere, la revisione apportata con il Patto europeo per la gioventù implicava una maggior intervento dell'UE in materia di politiche giovanili, specialmente sul versante della mobilità lavorativa e studentesca. Tuttavia, va fatto notare che il metodo di coordinamento aperto, essendo dedicato soltanto alla partecipazione politica e civica dei giovani, non consentiva un confronto tra gli Stati sul tema dell'occupazione giovanile. Inoltre, stando all'European Youth Forum, l'implementazione del Patto europeo per la gioventù è stata viziata dall'assenza di una chiara indicazione delle istituzioni e dei soggetti comunitari e nazionali responsabili del coordinamento (European Youth Forum, 2009).

3.2.5. 2009-oggi: il coordinamento delle politiche giovanili previsto con la Strategia europea per la gioventù e la Strategia EUROPA 2020

Il Patto Europeo per la gioventù giungeva a termine nel 2009, in concomitanza con la conclusione della Strategia di Lisbona e l'elaborazione della nuova strategia di sviluppo, EUROPA 2020. Accanto a questo passaggio politico-amministrativo, la fine del Patto europeo per la gioventù si affacciava anche al fenomeno impreveduto o non sufficientemente controllato della crisi economica, che investì la pressoché totalità degli Stati membri UE a

partire dal 2008. A fronte di tale situazione, la Commissione presentò la comunicazione *Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità: un metodo di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù* (comunicazione n. 2009/200).

Il coordinamento comunitario in materia di gioventù previsto nella sopracitata Comunicazione si estende in un periodo pluriennale posto tra il 2010-2018. In tale intervallo di tempo si intendono perseguire tre obiettivi generali comprensivi ciascuno di una pluralità di campi di azioni, ovvero: *creare più opportunità per i giovani* (composto dai seguenti campi di azione: istruzione; occupazione; creatività e imprenditorialità); *migliorare l'accesso e la piena partecipazione dei giovani alla vita della società* (campi di azione: salute e sport; partecipazione); *sviluppare la solidarietà tra Società e giovani* (campi di azione: integrazione sociale; volontariato; i giovani e il mondo). Coerentemente con il Patto europeo per la gioventù, per ciascun campo di azione sono state previste apposite azioni spettanti all'UE e agli Stati membri, il che ha significato non ridurre il coordinamento al solo metodo di coordinamento aperto.

L'analisi si concentra ora soltanto sui campi di azione inclusi nella priorità *creare più opportunità per i giovani*. Nel campo d'azione dell'istruzione si incoraggia: la convivenza tra apprendimento formale e informale nell'itinerario educativo del singolo, specialmente per i potenziali studenti a rischio dispersione scolastica; la mobilità nei paesi comunitari (specialmente con il programma ERASMUS +); l'uso degli strumenti di validazione e di riconoscimento delle qualifiche elaborati nelle precedenti fasi di coordinamento; la messa a disposizione per i giovani di servizi di orientamento e di consulenza di qualità; maggior collaborazione con i rappresentanti delle politiche dell'educazione con i rappresentanti della gioventù.

Nel caso dell'occupazione, riconoscendo la gravità della situazione, si incoraggia: iniziative professionalizzanti all'estero nonché precoce familiarizzazione con il mondo del lavoro; il coinvolgimento di rappresentanti delle politiche giovanili nell'elaborazione di politiche occupazionali per i giovani; l'uso strategico dei fondi strutturali, specialmente il Fondo Sociale Europeo (in questo caso si menzionano gli Youth Action Teams, predisposti per gli Stati membri con i più alti di disoccupazione giovanile. In merito si veda, il capitolo 4); il

potenziamento di servizi di orientamento alla carriera e consulenza; la promozione di tirocini e apprendistato di qualità (in questo caso si ricordano le seguenti iniziative: *Quality Framework for Traineeships*; *European Alliance for Apprenticeships*).

Quanto alla creatività e imprenditorialità, si nota una maggior sensibilità nei confronti del tema rispetto ai coordinamenti delle politiche giovanile del passato, espressi tramite azioni volte a: sviluppare fondi di assistenza per l'avvio di imprese; incoraggiare il riconoscimento di imprese create da studenti; facilitare l'accesso alle tecnologie e a hub giovanili e creativi per stimolare la creatività o idee di impresa tra i giovani.

In merito alle iniziative menzionate sopra, si nota i tentavi dell'UE di incidere sulle normative nazionali rischiano di non essere efficaci. Nello specifico, il *Quality framework for traineeships*, benché risulti essere la prima disciplina dei tirocini nell'area comunitaria e riconosca l'uso distorto dei tirocini come lavoro sottopagato, è soltanto una raccomandazione che non sottopone gli Stati a obblighi cogenti⁹⁵; l'*European Alliance for Apprenticeships*, nei suoi tre anni di attività, è riuscita soltanto a produrre lo scambio di buone pratiche in una rete di rappresentanti nazionali e di esperti, ma non ha generato alcuna disciplina giuridica sui tirocini nell'area comunitaria⁹⁶.

Considerando ora il metodo di coordinamento aperto, va subito notata la presenza del tema del lavoro e della formazione nel dibattito. Accanto ad una differente agenda politica, si nota anche la volontà di lavorare in un ampio orizzonte temporale (2010-2018), suddiviso

⁹⁵ Precisamente si tratta della raccomandazione n. 2013/857. In ogni caso, si segnala che il testo ha stabilito che ogni tirocinio dovrebbe prevedere: obiettivi formativi; rispetto dei diritti del lavoro (incluso il diritto ad una retribuzione); durata massima non superante i sei mesi; riconoscimento dei tirocini; adeguata trasparenza nella procedura dei tirocini al fine di incoraggiare esperienze di mobilità; azioni di monitoraggio e individuazione di buone pratiche negli Stati membri.

⁹⁶ L' *European Alliance for Apprenticeships* è stata istituita con la dichiarazione del Consiglio n. 14986/13. Tra le sue attività, si segnala la disamina di report sugli apprendistati presentati dagli Stati membri. Tali documenti hanno messo in risalto l'eterogeneità dell'istituto dell'apprendistato tra gli Stati membri. Per esempio: in Bulgaria sono previste due tipologie di apprendisti (giovani provenienti da scuole di formazione professionale e giovani abbandonanti il sistema scolastico), in Germania e Lituania si associa l'apprendistato soltanto alle scuole di formazione professionale; in Italia, invece, è previsto un sistema tripartito (apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; apprendistato professionalizzante; apprendistato per l'Alta formazione e la ricerca). Tali informazioni sono state trovate negli appositi documenti nazionali inviati dagli Stati membri, reperibili nel seguente link: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1148&langId=en> .

in intervalli di tempo triennali per i quali sono predisposte priorità approvate dal Consiglio tramite l'istituto giuridico della risoluzione. Più concretamente, gli Stati sono chiamati a presentare appositi *report nazionali* nei trienni previsti dalle istituzioni comunitarie e previa consultazione di giovani o rappresentanze giovanili. Con tali documenti, gli Stati membri offrono informazioni generali sulle loro politiche giovanili riguardanti: la presenza di un quadro normativo-giuridico o di un'apposita strategia in favore dei giovani; l'impatto della Strategia dell'UE sui giovani in seno al paese; l'uso dei fondi strutturali e d'investimento in favore della gioventù; le iniziative coerenti con le priorità e i campi di azione previsti nella Strategia Europea per la gioventù (quindi, menzione sulle iniziative inerenti: l'occupazione giovanile; l'imprenditorialità e la creatività; il volontariato; la partecipazione giovanile).

In merito ai documenti nazionali, si nota che la descrizione delle politiche giovanili tende più a privilegiare l'attenzione sul processo deliberativo e le relative opinioni espresse dai giovani, dalle associazioni giovanili o stakeholders, a scapito di informazioni più dettagliate sui contenuti delle iniziative. Inoltre, i documenti trattano un ampio range di iniziative sulla gioventù, rischiando di non fornire delucidazioni sui problemi delle politiche giovanili, specialmente in tema di transizione scuola-lavoro e precarietà materiale. In ogni caso, è opportuno richiamare il fatto che i report nazionali forniscono informazioni affidandosi ad un identico set di indicatori, adottati dalla Commissione al fine di facilitare le comparazioni tra gli Stati e fornire maggiori informazioni sulla gioventù in Europa⁹⁷.

⁹⁷ Per quanto attiene gli indicatori sulla gioventù, è doveroso ricordare che la loro realizzazione – coinvolgente un numero, forse eccessivo, di 60 esperti (ricercatori; agenzie statistiche; rappresentanti delle pubbliche amministrazioni) è stata voluta dal Consiglio dell'Unione Europea e si dimostra un tentativo di omogeneizzare le politiche giovanili di tutti gli Stati membri, sotto impulso e moderato coordinamento dell'UE, espresi attraverso il seguente documento: Commissione Europea, Commission Staff Working Document (SEC 2011/401 final) on EU indicators in the field of youth.

Nel descrivere gli indicatori si nota la loro separazione in base a nuclei tematici, ovvero: demografia; educazione e training; occupazione e imprenditorialità; salute e benessere; inclusione sociale; cultura e creatività; partecipazione giovanile; attività di volontariato; giovani e il mondo. Ai fini della tesi, si individuano soltanto gli indicatori delle prime tre categorie più pertinenti al tema dell'occupazione giovanile: demografia (popolazione giovanile compresa nelle fasce d'età 15-19 anni, 20-24 anni, 25-29 anni; percentuale della popolazione giovanile sul totale della popolazione, sempre con le fasce d'età 15-19 anni, 20-24 anni, 25-29 anni; età media nell'abbandono del nido familiare); educazione (percentuale di persone tra i 18-24 anni in possesso di un titolo di licenza media superiore; percentuale di NEET; percentuale di persone tra i 30-34 anni in possesso di titolo di laurea); occupazione e imprenditorialità (tasso di disoccupazione giovanile; tasso di disoccupazione di lunga durata; percentuale di giovani lavoratori autonomi; percentuale di giovani lavoratori a tempo determinato); inclusione sociale (tasso di giovani a rischio di povertà e esclusione sociale; tasso di giovani sottoposti a seria deprivazione materiale).

Oltre i documenti nazionali, la Commissione provvede ad elaborare un documento (*EU Youth Report*) riguardante l'intera area comunitaria alla fine di ogni triennio previsto nel periodo 2010-2018. Si tratta di un testo che esamina: la presenza di leggi o apposite strategie adottate dagli Stati membri a riguardo dei giovani; specifiche iniziative coerenti con il framework della Strategia UE per la gioventù del 2009, con particolare menzione di casi virtuosi; la condizione dei giovani nell'intera area comunitaria, evidenziando anche le divergenze tra gli Stati membri. Di questo testo si può sicuramente evidenziare il fatto che sia prova evidente degli sforzi compiuti da parte dell'UE di definire un'unica impostazione metodologica nelle politiche giovanili, a scapito dei differenti approcci degli Stati membri: ciò trova conferma nell'uso dei sopracitati indicatori sulla gioventù e la definitiva individuazione del target giovanile includente i giovani tra i 15 e i 29 anni. Nel fare ciò, l'EU Youth Report evita critiche dirette nei confronti delle deficienze strutturali di alcuni Stati membri, preferendo descrivere trend nell'area comunitaria o dare l'ultima parola ai dati statistici⁹⁸.

Finora sono state considerate le implicazioni della Strategia per la gioventù del 2009 sul coordinamento delle politiche giovanili, ma è doveroso ricordare che il framework per le politiche giovanili si basa anche sulla strategia di sviluppo globale EUROPA 2020.

Come ricordato in precedenza (paragrafo 3.1.), la nuova strategia, oltre ad introdurre dei target quantitativi entro il 2020 (ribadendo: aumento della percentuale di occupati tra i 20-64 anni dal 69% al 75%; riduzione dell'abbandono scolastico dal 15% al 10%; aumento della percentuale di persone in possesso di un titolo di educazione superiore dal 31% al 40%; il raggiungimento del 3% del PIL da destinare alla Ricerca e allo Sviluppo; sottrazione di almeno 20 milioni di persone dalla condizione di povertà), si avvale di due iniziative-faro che toccano il tema dell'occupazione giovanile, ovvero: *An Agenda for new skills and jobs* e *Youth on the move*. Siccome della prima iniziativa-faro se ne è parlato prima (capitolo III, paragrafo 2), si considera ora soltanto *Youth on the move*.

⁹⁸ Per una completa disamina dei documenti presentati nell'attuale metodo di coordinamento per le politiche giovanili, si veda: http://ec.europa.eu/youth/policy/youth_strategy/index_en.htm.

Prima di entrare nei contenuti di *Youth on the move*, si precisa che tale iniziativa-faro risulta intersecata con la Strategia Europea per la gioventù, elaborata nel 2009. Quindi accade spesso che l'iniziativa-faro richiami la Strategia per la gioventù e viceversa, senza trascurare il fatto che molte iniziative comunitarie e nazionali sulla gioventù richiamano spesso entrambe come fonte di legittimità per le azioni intraprese nei confronti della gioventù.

Ciò detto, *Youth on the move* (approvato dal Consiglio con le conclusioni n. 2010/C 326/05) rappresenta un quadro strategico di iniziative normative, finanziarie e di coordinamento dell'UE per la gioventù, focalizzato soprattutto sull'occupazione giovanile. Infatti, per garantire maggiori opportunità lavorative l'UE esprime il suo impegno in alcuni campi d'intervento: *elaborare sistemi di istruzione e formazione moderni per conseguire competenze chiave e d'eccellenza; promuovere l'attrattività dell'istruzione superiore per l'economia della conoscenza; incentivare lo sviluppo della mobilità giovanile nel campo dell'istruzione e del lavoro; un quadro per l'occupazione giovanile; sfruttare appieno il potenziale dei programmi di finanziamento dell'UE.*

Nel caso della priorità *elaborare sistemi di istruzione e formazione moderni per conseguire competenze chiave e d'eccellenza*, l'UE riconosce i rischi connessi a: gli abbandoni scolastici; il mismatch tra domanda e offerta di lavoro; l'assenza di efficaci uffici e enti di orientamento. Per tale motivo, vengono incoraggiate per lo più azioni di coordinamento riguardanti: il contrasto agli abbandoni scolastici (in questo caso, sono state elaborate delle generiche e simboliche conclusioni sull'abbandono scolastico da parte del Consiglio Europeo⁹⁹, precedute da un apposito lavoro di un working group nel triennio 2011-2013 e dall'organizzazione di apposite conferenze in materia da parte della Commissione); il potenziamento dell'attrattività degli istituti professionali e dell'educazione trasmessa dai centri di formazione accreditati (in quest'ultimo caso va segnalata la raccomandazione n. 2012/C 398/01 del Consiglio sulla convalida dell'apprendimento formale e informale, da istituire entro il 2018); la regolamentazione dei tirocini (il già citato *Quality framework for*

⁹⁹ Conclusione n. 14441/15 del Consiglio del 24 novembre 2015 sulla riduzione dell'abbandono scolastico e sulla promozione del successo scolastico.

traineeships, istituito dal 2013) e il benchmark degli apprendistati (ovvero il raggiungimento di 5 milioni di apprendisti entro il 2012)¹⁰⁰.

Quanto alla priorità *promuovere l'attrattività dell'istruzione superiore per l'economia della conoscenza*, l'UE afferma la sua volontà di: raggiungere entro il 2020 il 40% di titolari di un diploma di istruzione superiore o equivalente; fare in modo che la ricerca attragga un maggior numero di giovani “*offrendo condizioni di impiego interessanti*”¹⁰¹; incentivare gli investimenti pubblici e privati per il sistema universitario al 2% del PIL, specialmente in relazione all'aumento del numero degli studenti. Per realizzare ciò, sono previsti: appositi programmi finanziari comunitari (esempio: azioni Marie Curie), forum tra imprese e università (tramite la piattaforma forum dell'UE sul dialogo università-imprese, istituita nel 2009); una nuova agenda europea per l'istruzione superiore (nello specifico, è stata presentata la comunicazione della Commissione 2011/567, *Sostenere la crescita e l'occupazione- un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa*. Si tratta di un documento che reitera quanto già previsto nell'iniziativa-faro *Youth on the move*); creazione di un sistema di graduatoria delle università che, attualmente, non è presente.

Nel caso della priorità *incentivare lo sviluppo della mobilità giovanile nel campo dell'istruzione e del lavoro* si propone il ricorso a: la creazione del Mobility Scoreboard o Tabellone della mobilità (istituito nel 2011, si tratta di uno strumento di monitoraggio in cui si indicano gli Stati più virtuosi in materia di mobilità, specie in relazione all'invio e all'ospitalità di beneficiari di programmi di mobilità. Le informazioni vengono raccolte dalla rete europea *Eurydice*); informazioni di opportunità di mobilità nel sito di *Youth on the move*; creazione del Passaporto europeo delle competenze; sostegno alla mobilità lavorativa all'estero tramite il servizio di orientamento e interinale *Your first EURES job*; controllo della legislazione UE in materia di libera circolazione dei lavoratori¹⁰².

¹⁰⁰ Comunicazione n. 2010/477 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Youth on the move: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva nell'Unione Europea*, p. 6.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰² Ulteriori informazioni su *Your first EURES job* sono naturalmente presenti nel sito ufficiale di EURES, ovvero: <https://ec.europa.eu/eures/public/it/homepage>.

Considerando la priorità *un quadro per l'occupazione giovanile*, si nota che l'UE riconosce la necessità di intervenire, pur con le serie limitazioni di budget, affinché i giovani non abbandonino i percorsi formativi e godano di una transizione scuola-lavoro meno frammentata e sottopagata. Per perseguire tali obiettivi, le istituzioni comunitarie, previa iniziativa della Commissione, prevedono di: identificare attraverso appositi studi e analisi le misure più efficaci per contrastare la disoccupazione con annessi follow-up (in questo caso, vanno segnalati apposite ricerche condotte dalla Commissione europea sull'efficacia di misure sostenenti l'imprenditorialità degli individui¹⁰³ nonché pubblicazioni sull'imprenditorialità e la condizione giovanile prodotte dall'Eurofound, la Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro¹⁰⁴); sorveglianza della condizione dei cosiddetti NEET (anche in questa circostanza, contano le ricerche pubblicate dalla Commissione e dall'Eurofound)¹⁰⁵; ricorso a strumenti di microfinanziamento per piccole e medie imprese nonché per investimenti nella pubblica amministrazione (in questo caso, tutti rientrano nell'*Employment and Social Innovation Programme*, EASI, che si analizza nel capitolo IV); coinvolgimento dell'UE in dibattiti e forum gestiti da organizzazioni internazionali (quali: OCSE; G20; ILO); istituzione di Garanzia Giovani; proposta di un unico contratto di lavoro prevedente il periodo di prova iniziale e iniziative di apprendimento permanente (al momento, tale iniziativa non è riuscita a contrastare le resistenze di molti Stati membri).

Per quanto riguarda la priorità *sfruttare appieno il potenziale dei programmi di finanziamento dell'UE*, si nota: una maggior disamina da parte della Commissione nei confronti delle buone pratiche del Fondo Sociale Europeo (FSE) riguardanti i giovani; sostegno ai programmi di mobilità promossi dall'UE; uso dei finanziamenti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) a favore di studenti (al momento, tale iniziativa non ha visto ancora la luce, benché l'istituzione provveda attualmente a sostenere esperienze

¹⁰³ Precisamente si rimanda a: Commissione Europea, OECD, 2015, *Policy Brief on sustaining self-employment: entrepreneurial activities in Europe*; Commissione Europea, 2014a, *Activating jobseekers through entrepreneurship: Start – up incentives in Europe*: EEPO REVIEW, ISSN 1977-4478.

¹⁰⁴ In merito alle pubblicazioni dell'Eurofound, agenzia comunitaria istituita nel 1975, si ricorda: Eurofound, 2015, *Youth entrepreneurship in Europe: Values, attitudes, policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁰⁵ Si conderi: Eurofound (2014), *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

lavorative e di mobilità dei giovani. Nel caso delle esperienze lavorative, va segnalata l'iniziativa *Jobs for Youth* sostenente opportunità lavorative dei giovani presso piccole e medie imprese).

Concludendo la disamina sul nuovo coordinamento delle politiche giovanili instaurato a partire dal 2009, si può dire che il quadro di riferimento risulta essere pertinenti nei confronti della disoccupazione e del precariato giovanile. Infatti, le numerose iniziative previste pongono grande enfasi sulla transizione scuola-lavoro e sulle politiche di attivazione, esperienze di mobilità all'estero incluse.

Accanto alla maggior concretezza del nuovo framework rispetto al passato, va segnalata la maggior efficacia del coordinamento per merito di almeno tre fattori: l'uso di indicatori omogenei per tutti gli Stati membri; un'attività di ricerca e di follow-up necessaria per garantire l'aggiornamento delle misure riguardanti i giovani, specialmente in tema di occupazione; potenziamento delle iniziative dirette dell'UE in favore dell'occupazione giovanile (come: azioni di collocamento; microfinanziamento; programmi di mobilità internazionale).

A fronte della maggior compattezza e concretezza delle politiche giovanili UE, vanno segnalati comunque due fattori poco esaltanti. In primo luogo, si riscontra il rischio di un eccessivo disegno programmatico riguardanti la gioventù dovuto alla compresenza della nuova strategia per la gioventù e l'iniziativa-faro *Youth on the move*). In secondo luogo, si segnala che alcune minoritarie nel coordinamento hanno avuto per lo più un ruolo simbolico, motivato dalla resistenza di alcuni Stati membri e dal fatto che l'UE goda soltanto di una competenza di sostegno in materia di gioventù (tra queste: *Quality framework for traineeship*; *European Alliance for Apprenticeships*).

Capitolo IV: MISURE DELL'UE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE

Nel presente capitolo si completa la disamina sulle politiche adottate dall'UE allo scopo di contrastare la disoccupazione giovanile. In particolare, si prenderanno in considerazione le iniziative dirette dell'UE per l'occupazione giovanile e la politica di coesione.

Nei paragrafi successivi, saranno trattati i programmi diretti (Programmi dell'UE per la gioventù; microfinanza pubblica; Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile; Garanzia giovani) in una prospettiva diacronica.

Per quanto riguarda la politica di coesione, invece, saranno prese in considerazione le ultime due programmazioni (2007-2013 e 2014-2020), concentrando l'attenzione sul tema dell'occupazione giovanile.

Si nota che l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e la Garanzia giovani, benché inserite nel gruppo di programmi diretti dell'UE per l'occupazione giovanile, sono collegate anche alla Politica di coesione in entrambi i periodi di programmazione (2007-2013; 2014-2020).

In riferimento alla descrizione delle politiche per la lotta alla disoccupazione giovanile fornita nel capitolo 2, le iniziative della politica di coesione e la microfinanza pubblica rientrano nella politica di attivazione in quanto facilitano l'inserimento lavorativo di giovani, specialmente soggetti vulnerabili (NEET; giovani drop-out; giovani invalidi) ; i programmi UE per la gioventù rientrano invece nelle politiche giovanili in quanto contengono servizi attinenti all'educazione e alla transizione scuola-lavoro dei giovani; la Garanzia giovani, infine, può rientrare sia nelle politiche di attivazione e nelle politiche giovanili poiché da una parte fornisce un pacchetto di misure di attivazione a sportello (offerte formative e lavorative abbinata ad un servizio di orientamento) e dall'altra persegue

la costituzione o il rafforzamento di un partenariato pubblico e privato di garanzia che include anche la transizione scuola-lavoro.

4.1 Iniziative dirette dell'UE per l'occupazione giovanile

4.1.1. I programmi dell'UE per la gioventù

Prima di descrivere i programmi UE per la gioventù in vigore nell'attuale programmazione (2014-2020), è necessario ricorrere ad una breve ricostruzione storica.

I primi programmi comunitari per la gioventù furono adottati nel 1988, affidandosi ad un approccio duale rimasto pressoché intatto fino all'attuale programmazione (2014-2020): da una parte, si avevano programmi riservati appositamente alla mobilità studentesca e formativa nonché collaborazioni tra istituti di formazione (università incluse); dall'altra, vi erano appositi programmi dedicati alla mobilità giovanile, associata spesso ad esperienze culturali e di volontariato coinvolgenti associazioni giovanili.

Nel caso della mobilità studentesca e formativa¹⁰⁶, si nota che dal 1988 in poi essa ha svolto una funzione per lo più preventiva alla disoccupazione giovanile. Specificatamente, il ricorso ad esperienze di mobilità individuali e di cooperazioni internazionali tra istituti di formazione è stato finalizzato ad arricchire le competenze professionali e il profilo internazionale di una futura forza-lavoro. Benché non sia facile valutare l'efficacia dei programmi di mobilità formativa a causa del contemporaneo ricorso a indicatori qualitativi e quantitativi (Clain, 2016), si riconosce che essi sono sicuramente stati un valore aggiunto

¹⁰⁶ Dal 1988 fino ad oggi, sono stati adottati svariati programmi di mobilità formativa che si differenziavano per la tipologia di beneficiari, tra questi: Programma Erasmus (istituito nel 1987 e rivolto a università e studenti universitari); Programma Leonardo Da Vinci (istituito nel 1999 per mezzo della decisione n. 1999/382/CE e rivolto a studenti di formazione professionale).

Va fatto notare che, a partire dal 1995, l'UE (allora CE) ha elaborato un quadro strategico comunitario per la preparazione di tutti gli studenti, mobili o meno. Quindi, nel 1995 fu istituito il Programma Socrates, seguito da Socrates II (istituito con la decisione n. 253/2000) e Lifelong Learning Programme (decisione n. 1720/2006/CE).

Per riflettere sul legame tra i programmi di mobilità formativa e opportunità di lavoro, si evidenzia che soltanto con il programma Lifelong Learning Programme si nota l'impegno a finanziarie esperienze lavorative (stage) per gli studenti.

per il curriculum dei beneficiari, salvo casi di disorganizzazione amministrativa o di offerta formativa e lavorativa poco adeguata negli enti ospitanti. Una debolezza strutturale della mobilità formativa consistente nel fatto che gli indennizzi mensili forniti agli studenti non sono mai riusciti a coprire tutte le spese del soggiorno e non hanno tenuto sufficientemente conto delle differenze sociali e materiali dei singoli e delle relative famiglie: il che ha significato dissuadere alcuni giovani provenienti da ceti sociali medi e bassi, soprattutto per ragioni di natura finanziaria.

Nel caso dei programmi di mobilità giovanile¹⁰⁷, la disoccupazione giovanile è risultato essere un tema dibattuto nelle esperienze di volontariato dei giovani oppure nelle cooperazioni tra associazioni giovanili, cofinanziate dall'UE. Quanto alla rilevanza delle esperienze di mobilità giovanile rispetto al fenomeno nei confronti della disoccupazione, è difficile misurarla. Da quanto riscontrato tramite ricerca su banche dati online dei programmi UE della gioventù, i dati sulla mobilità non vengono collegati alle indagini sulla disoccupazione o della precarietà materiale giovanile.

Va segnalato, inoltre, che le esperienze di mobilità giovanile non associate a enti di formazione hanno anche offerto spazio per esperienze di volontariato per i giovani, le quali potrebbero essere cautamente concepite come esperienze professionali o formative o come valore aggiunto per il curriculum dei volontari. Anche in questo caso, non è stato stimato l'impatto sulle capacità professionali dei volontari, mentre l'iter per la procedura di partecipazione è stato particolarmente lungo e farraginoso, di durata media di 8 mesi.

L'attuale programmazione 2014-2020 ha visto l'adozione di un primo programma integrato rivolto ai giovani: *Erasmus+* (istituito con il Regolamento (UE) 1288/2013). Prima di tutto, *Erasmus+* assolve soprattutto ad una funzione attuativa delle strategie in materia di politiche della formazione e della gioventù, elaborate dall'UE in coerenza con il nuovo quadro strategico EUROPA 2020, prevedendo l'accorpamento della mobilità formativa e della mobilità giovanile (compresa quella relativa al volontariato) e quindi superando il regime duale previsto nelle precedenti esperienze.

¹⁰⁷ Il primo programma per la mobilità giovanile non legata all'ambito accademico risale al 1988. All'epoca fu istituito Gioventù per l'Europa (rimasto attivo fino al 2000 e revisionato in due occasioni per mezzo di decisioni del Parlamento Europeo e del Consiglio CE), Gioventù (previsto per il periodo 2000-2006 e istituito tramite decisione 1031/2000/CE); Youth in Action (2007-2013).

Erasmus+ si suddivide in tre azioni chiave, ovvero: mobilità individuale a fini di apprendimento (azione chiave 1); cooperazione in materia di innovazione e scambio di buone pratiche (azione chiave 2); sostegno per la riforma delle politiche (azione chiave 3). A queste si aggiunge il sottoprogramma 'Jean Monnet' volto a promuovere studi e collaborazioni tra centri di formazione in materia di integrazione europea.

La mobilità individuale a fini di apprendimento (azione chiave 1), include una vasta gamma di opportunità compreso progetti di mobilità nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù; volontariato europeo; diploma di laurea congiunti (Erasmus Mundus Joint Master Degrees); garanzia di prestiti destinati agli studenti di master.

La cooperazione in materia di innovazione e scambio di buone pratiche (azione chiave 2), propone invece iniziative riguardanti:

- *partenariati strategici nel settore dell'istruzione, della formazione e della gioventù*: si tratta di iniziative che promuovono lo scambio di esperienze e know-how tra organizzazioni provenienti da almeno tre paesi e coinvolte nell'educazione e training nonché associazioni giovanili, escluse le università. Tali iniziative possono anche prevedere opportunità di mobilità sia per gli studenti che per i dipendenti. Nello specifico, sono previste due tipologie di azione: partenariati strategici per l'elaborazione di output innovativi; partenariati per il supporto di esperienze di buone pratiche precedentemente attuate);
- *alleanze per la conoscenza*: in questo caso si propongono iniziative coinvolgenti le università e finalizzate a promuovere metodi di insegnamento e di educazione che stimolino soprattutto le capacità imprenditoriali e manageriali dei giovani, coinvolgendo le imprese in nome del knowledge triangle e favorendo esperienze di mobilità. Alla base di questa iniziativa sembra esserci la concezione dei futuri laureati come nuova classe dirigente e manageriale;
- *alleanze delle abilità settoriali*: si tratta di iniziative internazionali rivolte agli istituti professionali nonché centri di formazione accreditati e finalizzate a creare figure professionali effettivamente richieste dal mercato, colmando possibili job mismatch.

Il sostegno per la riforma delle politiche (azione chiave 3), punta invece a incoraggiare soprattutto un dialogo strutturato tra i giovani e i decisori politici in tema di gioventù,

ricorrendo alle organizzazioni giovanili come diaframma tra i due. Nel fare ciò, sono previsti soprattutto dibattiti (di persona e online) nonché appositi forum svolti per molteplici fini, come: analisi e valutazione delle politiche giovanili intraprese sinora; proposta di misure innovative.

Il nuovo programma *Erasmus+*¹⁰⁸ ha dunque il pregio di avere accorpato tutti i programmi della gioventù, includendoli in un unico disegno strategico che cerca di assicurare il nesso nel percorso scuola-lavoro. Oltre a ciò, va sottolineata l'individuazione di ulteriori iniziative per la mobilità individuale (come la garanzia di prestiti destinati agli studenti di master, al momento presente soltanto in Spagna e Francia)¹⁰⁹ nonché l'incoraggiamento di partenariati internazionali per metodi di educazione non formali e associati alle imprese.

Tuttavia, vi sono ancora alcune criticità che potrebbero essere prese in considerazione.

In primo luogo, rimane il problema della scarsità delle risorse assegnate ai singoli beneficiari, che non tengono conto del criterio del reddito e quindi diventano proibitivi per i giovani provenienti da famiglie in condizioni economiche disagiate. Permane poi la lunga procedura di selezione dei candidati per le attività di volontariato europeo. Inoltre, come è stato rilevato dal Forum Europeo per la gioventù, invitato dalla Commissione a produrre un report sullo stato dell'arte di Erasmus+, tra le principali criticità emerge una netta divergenza di prestazioni fornite dalle Agenzie Nazionali chiamate a cogestire il programma (soprattutto in termini di differenti procedure adottate per l'implementazione delle iniziative e informazioni discordanti); il ricorso di unità di costo per i budget predisposti dalla Commissione che, pur essendo un'apprezzabile novità semplificativa per la compilazione dei budget presentati nelle proposte progettuali, rischiano di essere in alcuni casi irrealistici (European Youth Forum, 2015).

In secondo luogo, va detto che i progetti che prevedono la formazione di partenariati (azioni chiave 1, 2 e 3), benché fondamentali e necessari per garantire una dimensione europea alla formazione, sono talvolta inficiati da alcuni casi di scarsa qualità, ravvisabili

¹⁰⁸ Per ulteriori informazioni si veda: Commissione Europea, Erasmus+: Guida del programma, Bruxelles, Commissione Europea, 2014 (versione 4 giugno 2014). Altrimenti, si consulti il sito ufficiale del programma Erasmus +: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_it.

¹⁰⁹ Informazione tratta dalla pagina web ufficiale del programma Erasmus+: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities-for-individuals/students/erasmus-plus-master-degree-loans_it

soprattutto nell'ambito dello scambio di buone pratiche. In questi casi poco virtuosi sono stati sostenuti costi sin troppo elevati per mere attività di disseminazione di scarso impatto nel lungo termine.

4.1.2. Strumenti di microfinanza pubblica

Oltre al Programma *Erasmus+*, l'UE ha promosso alcuni strumenti di microfinanza pubblica. Si tratta di strumenti finanziari messi a disposizione di giovani lavoratori, giovani emarginati e pubbliche amministrazioni che intendono trovare soluzioni alle situazioni di povertà ed esclusione sociale.

Nel novero dei programmi di microfinanza pubblica creati recentemente dall'UE, occorre citare soprattutto il programma *Progress*, attivato nella programmazione 2007-2013, nell'ambito del sostegno finanziario per l'occupazione e l'inclusione sociale (decisione n. 282/2010), che nell'attuale programmazione 2014-2020 ha preso il nome di *EASI* (Employment and Social Innovation Programme) e dispone di un budget complessivo di 919.464.000 euro, articolandosi in tre rami di attività: Progress; mobilità EURES; microfinanza e imprenditoria sociale.

L'asse Progress assorbe circa il 61% del budget complessivo ed è riservato a supportare riforme o attività di ricerca e discussione nelle politiche occupazionali e di welfare riguardanti anche i giovani. Alla mobilità EURES è stato destinato il 18% del budget, allo scopo di potenziare il servizio di collocamento EURES, soprattutto nell'istruzione del personale e nell'aggiornamento del portale online. L'asse mobilità EURES comprende anche l'iniziativa *Your First EURES job*, mediante la quale si cerca di favorire le prime esperienze lavorative internazionali di giovane forza-lavoro compresa nella fascia d'età 18-35 anni, fornendo soprattutto un servizio di consulenza di appositi centri per l'impiego rientranti nella rete EURES e una copertura finanziaria delle spese sostenute per lo svolgimento di colloqui di lavoro in altri paesi.

All'asse 'microfinanza e imprenditoria sociale' è dedicato il restante 21% del budget complessivo. Questo asse è volto a rafforzare gli attuali istituti di microcredito che sostengono micro-imprese o imprese sociali gestite specialmente da soggetti vulnerabili (ad

esempio, persone che vivono a rischio povertà o al di sotto della soglia di povertà e che sono normalmente escluse dall'ordinario accesso al credito). In questo caso, si ricorrere soprattutto allo strumento della garanzia creditizia, la cui erogazione non viene decisa dalle istituzioni comunitarie ma da appositi enti di microcredito e istituzioni finanziarie autorizzate¹¹⁰.

Occorre ricordare che le istituzioni comunitarie incoraggiano la complementarietà dell'EASI con le altre iniziative e programmi comunitari (Commissione Europea, 2013a). Per esempio, l'asse Progress può finanziare studi utili per incoraggiare riforme del servizio pubblico attraverso i Fondi Strutturali e d'investimento, specialmente il Fondo Sociale Europeo; l'asse della mobilità EURES, invece, può servire per giovani disoccupati che non possono o non sono interessati a beneficiare dei servizi forniti dal programma ERASMUS+.

Secondo le valutazioni della Commissione, sia l'EASI che il programma PROGRESS hanno avuto un impatto positivo sia per gli istituti finanziari coinvolti nel microcredito che per i beneficiari (European Commission, 2014b), ma sfortunatamente non è stata svolta un'indagine specifica per valutare l'impatto di questi strumenti finanziari sull'occupazione giovanile. Sarebbe opportuno che tale indagine, qualora venisse fatta, considerasse gli indicatori qualitativi, attinenti alla funzione sociale associata al microcredito. Inoltre, va evidenziato che gli strumenti di microcredito qui considerati si rivolgono ad una vasta platea di soggetti con difficoltà economiche e non soltanto ai giovani, eccezion fatta per l'asse mobilità EURES. Va notata la scarsa visibilità e conoscenza di quest'ultimo strumento e della rete EURES rispetto al programma ERASMUS+, che può in parte essere giustificata dalla dotazione finanziaria inferiore (il programma ERASMUS+ ha previsto un budget complessivo di 14.774.524.000 euro¹¹¹ rispetto ai già citati 919.469.000 euro previsti per l'EASI). A ciò si deve aggiungere l'eterogeneità nella performance degli Stati membri e delle Regioni (e, in questo caso, anche di enti creditizi) che, come visto, può anche avere effetti deleteri sia sull'implementazione che sulla visibilità di EASI.

¹¹⁰ Nel sito ufficiale della Commissione Europea è presente una lista degli istituti finanziari e di microcredito facenti parte dell'iniziativa EASI. Questo è il link: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=983&langId=en>

¹¹¹ Informazione tratta da: regolamento (1288/2013) che istituisce ERASMUS+.

4.1.3. L'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile

Alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, le istituzioni UE ritennero appropriato favorire l'occupazione giovanile mediante un intervento straordinario di natura finanziaria e programmatica, mai avvenuto in precedenza. Va sottolineato, tuttavia, che alcuni Stati membri, tra cui Germania, Austria, Polonia e Svezia non ritenevano necessario un intervento straordinario dell'UE in materia di occupazione giovanile (Lahusen, Schulz, Graziano, 2013). Le possibili motivazioni di tale posizione trovavano fondamento nella volontà di preservare le prerogative nazionali sul tema e non avvilupparsi in nuovi impegni finanziari e politici necessitanti inevitabili azioni di coordinamento comunitario. Malgrado la reticenza di questi Stati, l'opzione di un intervento estensivo e straordinario trovò l'approvazione da parte delle istituzioni UE nonché un gruppo di Stati totalmente favorevoli (Spagna, Belgio; Ungheria), senza escludere alcuni gruppi di pressione (specialmente ONG e associazioni giovanili). È utile fare notare, che i ritardi nell'approvazione del quadro finanziario pluriennale (multi-annual financial framework) dovuti ai conflitti tra gli Stati hanno causato la scarsa tempestività nell'attivazione dei vari strumenti (Escudero, López Mourelo, 2015).

Il fatto che siano trascorsi almeno quattro anni prima di decidere la creazione di alcuni strumenti induce a pensare che l'UE non sia un attore politico idoneo a interventi tempestivi o anticongiunturali (Della Cananea, Franchini, 2013).

Una delle iniziative straordinarie adottate dall'UE è stata l'inclusione dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* (Youth Employment Initiative) nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, con un budget complessivo pari a 6.000 milioni di euro¹¹²; la metà di questa somma proviene dalla dotazione finanziaria prevista per il Fondo Sociale Europeo 2014-2020, richiedendo inevitabilmente il cofinanziamento nazionale in virtù del principio di addizionalità.

L'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* consiste nel supporto finanziario biennale (2014-2015) riservato inizialmente per le regioni (NUTS2) avente un tasso di disoccupazione tra i giovani di 15-24 anni superiore al 25% nel 2012. Tale impostazione è

¹¹² Decisione espressa nelle Conclusioni n.37/13 del Consiglio dell'Unione Europea.

stata poi rettificata, anche per merito della pressione di alcuni Stati membri e di alcune istituzioni comunitarie (in particolare il Comitato Economico e Sociale Europeo) ¹¹³, nel regolamento 1304/2013 sul Fondo Sociale Europeo (2014-2020), con il quale si è permesso di estendere gli aiuti anche a Stati con una disoccupazione al di sopra del 30% nel 2012 e includere anche i giovani al di sotto dei 30 anni. In questo modo, sono stati identificati venti paesi eleggibili sia per la dotazione finanziaria proveniente dal Fondo Sociale Europeo che per l'altra metà del budget dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*; i restanti otto paesi, contraddistinti da minori tassi di disoccupazione hanno potuto attingere dalla dotazione finanziaria del Fondo Sociale Europeo (Austria; Danimarca; Estonia; Germania; Lussemburgo; Malta; Finlandia; Paesi Bassi). Oltre all'ampliamento della fascia d'età, si è svolto anche il negoziato intorno alla proposta di ampliare il budget complessivo usando come criterio i costi standard sostenuti per singoli beneficiari, ma tale impostazione non è stata approvata in sede decisionale (Àngels Cabasés Piqué, Pardell Veà, Strecker, 2016).

L'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* ha previsto l'adozione di un apposito programma operativo nazionale da parte di ciascun Stato, indipendentemente dai tassi di disoccupazione, che richiamasse uno o più assi prioritari definiti dall'UE per la politica di coesione 2014-2020 (in merito, si veda il paragrafo 2 del presente capitolo) e prevedesse apposite azioni per sostenere l'occupazione giovanile. Affinché l'elaborazione e l'implementazione delle azioni rientranti nell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* non restasse solo appannaggio degli Stati o delle Regioni interessate, l'UE ha cercato di incidere sul disegno strategico complessivo, predisponendo una *Garanzia giovani* europea (raccomandazione n. 2013/C 120/01).

Quindi, riassumendo si potrebbe dire che l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* risultava essere un fondo comunitario condizionato dall'elaborazione di una strategia nazionale, che si richiamasse alle priorità stabilite nella politica di coesione 2014-2020 e prevedesse l'attuazione dello strumento di *Garanzia giovani*.

¹¹³ ¹¹³ In questo caso va segnalato il Parere n. 2013/C 161/13 del Comitato Economico e Sociale Europeo con il quale non solo si è sollecitata l'ampliamento della fascia d'età per i beneficiari ma sono state mosse anche delle critiche nei confronti del budget, ritenuto troppo modesto.

4.1.4. La Garanzia giovani

Garanzia giovani è un'iniziativa politica che trae origini da paesi scandinavi e si fonda sul presupposto di fornire un sostegno pubblico in tempi celeri per l'inserimento lavorativo di un giovane disoccupato. Per adempiere a questo obiettivo, partenariati di soggetti pubblici e privati provvedono a fornire un pacchetto di servizi, compreso attività di orientamento; attività formative; agevolazione e sostegno nella ricerca di esperienze lavorative per il giovane. L'uso di un pacchetto composito deriva dalla necessità di fornire una prestazione esauriente per il giovane e, allo stesso tempo, agire flessibilmente in base alle necessità del beneficiario. Uno dei pregi dell'iniziativa è che essa si poggia sulla tempestività degli interventi e sul fatto di fornire risposte (orientative; formative; lavorative) che non reintroducano il giovane nello stallo (lock-in) in cui si trovava prima di aderire al progetto (Eurofound, 2012a).

Va notato che la letteratura abbia valutato questo strumento come necessario e utile, data soprattutto la capacità di agire nel breve termine, purché alla base vi sia un sistema attuativo già rodato e ben coordinato nonché un'efficace transizione scuola-lavoro (D. Mesa, 2015). Oltre ad una valutazione generalmente positiva da parte della letteratura, la garanzia giovani è stata riconosciuta come una best practise incoraggiata nell'attività di coordinamento nell'ambito delle politiche occupazionali e per le politiche della gioventù nell'UE¹¹⁴. Con l'adozione dell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* e la conseguente raccomandazione 2013/C 120/01, le istituzioni comunitarie hanno reso la Garanzia giovani il principale strumento di politica occupazionale giovanile nel primo biennio (2014-2015) del periodo di programmazione 2014-2020.

Essendo rivolto alla totalità dei ragazzi disoccupati di tutti i paesi UE, questo strumento risulta essere il più ambizioso tentativo comunitario di collegare politiche di attivazione e politiche giovanili orientate alla transizione scuola-lavoro o quantomeno di rafforzare il sistema regionale e nazionale nel fornire tempestive ed efficaci soluzioni per l'inserimento

¹¹⁴ Per constatare l'incoraggiamento per l'uso di Garanzia Giovani negli Stati membri, si ricorda nuovamente: Comunicazione n. 2010/477 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Youth on the move: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva nell'Unione Europea, p. 4.

e il reinserimento lavorativo del giovane (si veda capitolo 2, paragrafo 3). Nell'iniziativa Garanzia giovani si ravvisa un obiettivo di breve termine (agevolare l'inserimento o il reinserimento lavorativo di giovane in tempi celeri) e un obiettivo di lungo termine (porre le basi per un sistema territoriale pubblico e privato capace di fornire risposte tempestive ai giovani disoccupati).

Non va trascurato il fatto che alla base di questa iniziativa vi è stato l'incoraggiamento, specialmente da parte delle Istituzioni UE ¹¹⁵ e dell'opinione pubblica comunitaria¹¹⁶, di trovare risposte comunitarie al problema della disoccupazione. Concretamente, la raccomandazione 2013/C 120/01 ha stabilito l'obiettivo primario della Garanzia giovani, ovvero: presentare una proposta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio ad un giovane disoccupato entro quattro mesi dal momento della sottoscrizione dell'accordo tra beneficiario e l'ente o gli enti responsabili dell'attuazione del progetto. Trattandosi di raccomandazione, l'obiettivo prefissato non ha alcun vincolo per gli Stati e le Regioni. In ogni modo, l'indicazione di un orizzonte temporale per la prestazione di un servizio di attivazione è risultata essere senza dubbio una novità per alcuni Stati membri (Escudero, López Mourelo, 2015).

Inoltre, riconoscendo l'eterogeneità tra gli Stati, le Regioni e gli Enti locali, la raccomandazione fornisce alcune indicazioni, seppur generiche, sull'attuazione dell'iniziativa. Si raccomanda, ad esempio, la costituzione di un partenariato in cui si eviti un'elevata frammentarietà burocratica e amministrativa e si fondi piuttosto sull'apporto di agenzie per l'impiego; enti di formazione; potenziali datori di lavoro; parti sociali; organizzazioni giovanili. Accanto a questa sollecitazione, si incoraggia l'adozione di interventi volti a migliorare le competenze dei giovani o facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani (come: riduzione dei costi non salariali; sostegno alla mobilità lavorativa nell'area comunitaria; incentivi salariali; sostegno alle start-up) ribadendo il fatto che essi

¹¹⁵ In questo caso si invita nuovamente a considerare il Parere n. 2013/C 161/13 del Comitato Economico e Sociale Europeo ma a leggere anche la Comunicazione n. 2012/173 finale della Commissione: verso una ripresa fonte di occupazione.

¹¹⁶ Seppur posteriore all'attuazione del Garanzia giovani, si consiglia di analizzare: Parlamento Europeo, *Europeans in 2016: perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation: Special Eurobarometer of the European Parliament*, 2016 (J. Nancy, 2016). Si veda specialmente p.19 che consente di scorgere la volontà della maggioranza dei cittadini intervistati nel vedere un maggior coinvolgimento dell'UE nei confronti della disoccupazione.

siano tempestivi, ben pubblicizzati e riservati ad appositi target group, distinti in base al grado di vulnerabilità occupazionale (NEET e assenza di titoli d'istruzione).

Infine, gli orientamenti della raccomandazione incoraggiano una possibile continuità dell'iniziativa tramite il Fondo Sociale Europeo nel corso della programmazione 2014-2020 e invitano gli Stati membri a monitorare l'implementazione di Garanzia giovani ricorrendo anche all'attività di coordinamento svolta dall'UE.

Il fatto di impiegare raccomandazioni generiche e non pervasive si spiega, come detto, in base all'eterogeneità degli Stati membri e alla necessità di proporre un disegno strategico adatto ad un'azione più tempestiva possibile. Le inevitabili mancanze delle raccomandazioni (per esempio: il beneficiario riceve la proposta entro quattro mesi dalla stipula di un accordo oppure deve sottoporsi prima ad un incontro preliminare con i responsabili del programma? Il beneficiario può avvalersi soltanto della Garanzia giovani o può avvalersi di altre iniziative pubbliche?) venivano rimesse ai piani operativi nazionali, similmente al *modus operandi* affermatosi nella politica di coesione. L'ovvia conseguenza è che le questioni organizzative e gran parte dell'output siano dipesi prevalentemente dagli Stati membri e delle Regioni coinvolte.

La lettura dei documenti presentati dagli Stati membri illustra come i piani operativi nazionali previsti con l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* siano intrinsecamente connessi con la raccomandazione per l'istituzione della Garanzia giovani. In tutti i documenti presentati sono incluse: informazioni sulla condizione della disoccupazione giovanile nazionale (con identificazione di appositi target group); descrizione della strategia (obiettivi che si richiamano agli assi prioritari della programmazione della politica di coesione 2014-2020); azioni prioritarie previste (che si richiamano a quelle incoraggiate nella raccomandazione 2013/C 120/01 e, in alcuni casi, si poggia su programmi di attivazione già esistenti negli Stati membri¹¹⁷); responsabili dell'attuazione; previsione di spesa; uso di indicatori (anch'essi richiamanti gli indicatori presenti nella politica di

¹¹⁷ Giusto per fornire un esempio, si potrebbe considerare il caso dell'Irlanda e dell'iniziativa Jobplus Youth con la quale si forniscono sussidi agli imprenditori al fine di assumere giovani rimasti disoccupati da più di quattro mesi. Informazione tratta da: European Commission, 2016, Youth guarantee country by country: Ireland, Bruxelles, European Commission.

coesione 2014-2020); condizionalità ex ante (individuate sicuramente per il programma nazionale presentato dall'Italia); coordinamento con altri fondi; principi orizzontali.

Tuttavia, seppur formalmente simili, i singoli programmi nazionali riscontrano divergenze su alcuni punti. Tra questi si segnalano: differenti procedure per la richiesta dei benefici (alcuni Stati prevedono che, prima di richiedere i benefici, i giovaniiscrivano il loro status di disoccupazione nei centri pubblici per l'impiego, mentre altri soprassedono a questa necessità); la presenza di differenti target group nei singoli Stati; differenti tempistiche per l'ottenimento della proposta di lavoro o di studio (in Italia, ad esempio, la proposta avviene quattro mesi dopo lo svolgimento di un colloquio preliminare con il disoccupato che consente di stabilirne l'appartenenza ad appositi target group; in altri Stati i quattro mesi decorrono dal momento dell'adesione del singolo al programma); il diritto del singolo di aderire al progetto Garanzia giovani anche in una Regione in cui egli non risiede (questa è una peculiarità dell'Italia che, in virtù delle notevoli differenze regionali, cerca di promuovere una mobilità in seno lo Stato).

Per quanto riguarda l'implementazione della Garanzia giovani negli Stati membri, va sottolineato che essa viene monitorata annualmente da parte della Commissione Europea e rientra tra i punti di discussione del Semestre Europeo che coinvolge i governi nazionali, la Commissione e il Consiglio UE (per maggiori dettagli, si riveda capitolo 3, paragrafo 2). A termine delle discussioni del Semestre europeo, la Commissione Europea provvede a pubblicare un documento che sintetizza l'attuazione della Garanzia giovani nei singoli Stati (*Youth Guarantee country by country*), il quale viene regolarmente pubblicato sul sito ufficiale¹¹⁸.

Il monitoraggio compiuto dalle istituzioni comunitarie non si poggia soltanto sugli indicatori di output della politica di coesione 2014 – 2020, ma si avvale anche di framework di indicatori riguardanti specificamente la Garanzia Giovani (Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee) istituito dal Comitato per l'occupazione nel 2015. Nello specifico sono previste tre tipologie di indicatori: indicatori

¹¹⁸ Per maggiori informazioni, si veda la seguente pagina web: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en>

macroeconomici ¹¹⁹; indicatori di performance¹²⁰; indicatori di follow-up volti a indagare gli effetti positivi della Garanzia giovani¹²¹.

I trend di implementazione di questo strumento variano in modo sostanziale da Stato a Stato.

In alcuni casi, si denota lo sforzo compiuto da tutti gli Stati membri di proporre un maggior numero di pacchetti di misure preventive e tailor-made per i giovani (tra questi, si segnalano i sussidi forniti alle imprese per l'assunzione di lavoratori presenti almeno in Danimarca, Irlanda e Svezia¹²²) e il perseguimento di riforme strutturali riguardanti tra l'altro la transizione scuola-lavoro (giusto per fare un esempio, si potrebbe considerare il Piano nazionale contro gli abbandoni scolastici entrato in vigore in Francia nel 2015) ¹²³. Quindi si può affermare che l'idea di partenza della Garanzia giovani sia stata rispettata, collegando iniziative anche innovative di breve termine con azioni e riforme aventi un impatto a lungo termine.

Inoltre, va notato che per alcuni Stati che hanno avuto un servizio di attivazione scarsamente diffuso nel territorio o poco o per nulla coordinato (si pensi soltanto al fatto che l'uso di database e piattaforme informatiche si siano diffuse capillarmente in Italia e Romania soltanto in concomitanza con il lancio dell'iniziativa comunitaria) ¹²⁴, la Garanzia giovani ha rappresentato una novità che ha richiesto un tempestivo adeguamento organizzativo nonché le riforme volte a modernizzare il settore.

¹¹⁹ Non potendo fornire un'elencazione completa, si considerano gli indicatori più pertinenti, come: percentuale di NEET tra i giovani aventi 15-24 anni; tasso di occupazione tra i giovani aventi 15-24 anni o 25-29 anni; percentuale di giovani tra i 20-24 anni in possesso di una licenza media superiore; tasso di occupazione dei giovani tra i 20-34 anni che hanno concluso esperienze formative e di training da almeno tre anni; tasso di abbandono scolastico e formativo precoce tra i giovani con età 18-24 anni

¹²⁰Tra gli indicatori di performance si ricorda: percentuale di giovani beneficiari della Garanzia giovani posti nella fase preparatoria da più di quattro mesi; numero di giovani usciti dalla fase preparatoria in tempo e con una proposta conseguita; numero di persone iscritte alla Garanzia giovani.

¹²¹ Tra questi: percentuale di giovani che 6 mesi, 12 mesi e 18 mesi dopo l'uscita dalla fase preparatoria della Garanzia giovani sono in una condizione di esito *positivo* – occupazione, apprendistato, tirocinio, formazione – *negativo* – disoccupati o inattivi – o *sconosciuto*.

¹²² Nei casi della Danimarca e Svezia si veda: V. Escudero, E. López Mourelo, The Youth Guarantee Programme in Europe: features, implementation and challenges, Roma, ILO, 2015.

¹²³ Si veda: Commissione Europea, 2016, Youth guarantee country by country: France.

¹²⁴ Per quanto riguarda la Romania, si veda: Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Romania march 2016.

Meditando sui trend comuni, è bene tuttavia notare essi sono dipesi dalla disponibilità delle amministrazioni a superare i consueti paradigmi di policies nonché dall'attivismo e dinamismo di operatori nel settore dell'inserimento e reinserimento lavorativo dei giovani agenti a livello nazionale e soprattutto regionale (in questo caso, non si deve soltanto parlare dei centri pubblici per l'impiego ma anche di: università; scuole dell'obbligo; centri di formazione accreditati; agenzie interinali) ¹²⁵. Infatti, le differenze nella performance degli Stati conferma un forte impatto delle logiche di path-dependency, ovvero l'influenza esercitata da precedenti modelli organizzativi e attuativi.

Si possono citare alcune criticità nella performance nazionali: l'incapacità di fornire risposte ai giovani beneficiari entro i quattro mesi previsti dall'UE (Bulgaria¹²⁶; Italia¹²⁷; Slovacchia¹²⁸); la difficoltà dei responsabili di Garanzia giovani nel pubblicizzare il lancio dell'iniziativa ai giovani, specialmente i soggetti più emarginati (Lettonia¹²⁹; Lituania¹³⁰; Romania¹³¹); differenti prestazioni a livello regionale (Bulgaria¹³²; Italia¹³³; Romania¹³⁴); la difficoltà di creare un partenariato tra università, scuole, centri pubblici per l'impiego, datori di lavoro e parti sociali (Francia¹³⁵; Romania¹³⁶; Spagna¹³⁷); la scarsa qualità delle proposte fornite ai giovani (in questo caso, si ricordano alcuni dubbi maturati dalla Commissione nei confronti di alcune proposte fornite in alcune Regioni e Enti Locali in Italia¹³⁸ nonché dell'operato svolto dagli centri pubblici d'impiego in Repubblica Ceca¹³⁹); il ritardo nell'implementazione (si pensi al caso della Spagna, dovuto soprattutto alla

¹²⁶ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Bulgaria march 2016.

¹²⁷ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Italy march 2016.

¹²⁸ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Slovakia march 2016.

¹²⁹ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Latvia march 2016.

¹³⁰ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Lithuania march 2016.

¹³¹ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Romania march 2016.

¹³² Stessa fonte presente nella nota 21.

¹³³ Stessa fonte presente nella nota 22.

¹³⁴ Stessa fonte della nota 26.

¹³⁵ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: France march 2016.

¹³⁶ Stessa fonte della nota 26.

¹³⁷ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Spain march 2016.

¹³⁸ Stessa fonte presente nella nota 22.

¹³⁹ Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Czech Republic march 2016.

difficoltà finanziaria di mettere in azione la Garanzia giovani)¹⁴⁰; tirocini ed esperienze lavorative poco retribuite (si pensi al caso dell'Italia¹⁴¹).

Traendo delle conclusioni sulla Garanzia giovani che attingono anche al lavoro illustrativo sulle politiche di attivazione e giovanili presentato nel capitolo 2, si può dire che l'iniziativa in questione lascia sia accoglimenti favorevoli che perplessità. Considerando gli impatti positivi, va apprezzato il fatto che la Garanzia giovani sia stata una strategia promossa dall'esterno dei territori (Barca, 2009): specificamente, l'UE, avvalendosi della sua amministrazione e di pool di esperti nonché al lavoro pluridecennale compiuto con il coordinamento delle politiche occupazionali e giovanili, ha cercato di sollecitare autonomamente riforme e misure preventive per l'occupazione giovanile e l'annoso tema dell'inserimento o reinserimento lavorativo dei giovani. È molto probabile che, in assenza di un intervento comunitario, alcuni Stati e molte Regioni avrebbero mantenuto la stessa forma mentis e modus operandi in ossequio alla path-dependency. Inoltre, va messo in luce il fatto che l'iniziativa abbia avuto un impatto concreto per i giovani, senza essere una mera politica simbolica ed enunciativa. Infatti, ciò che si nota è l'incremento di beneficiari dei servizi della politica di attivazione e un miglioramento delle prestazioni dei responsabili competenti¹⁴².

Tuttavia, vi sono alcune contraddizioni che devono essere menzionate. In primo luogo, va notato l'effetto controproducente della pubblicità promozionale di Garanzia giovani. Nella fase iniziale, infatti, si enfatizzava soprattutto il fatto che i giovani beneficiari avessero ricevuto una proposta di qualità entro quattro mesi: quindi si pubblicizzava maggiormente gli effetti a breve termine dell'iniziativa, mettendo in ombra l'aspetto delle riforme strutturali di lungo termine e soprattutto trascurando il fatto che non tutti gli Stati né le

¹⁴⁰ Per ulteriori dettagli si veda: M. Àngels Cabasés Piqué, A. Pardell Veà, T. Strecker, 2016, The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain, in *Journal of Youth Studies*, 19:5, p. 684 – 704.

¹⁴¹ Stessa fonte presente nella nota 22.

¹⁴² Tra i casi esaminati, si può notare sicuramente un impatto decisivo della Garanzia Giovani per i giovani disoccupati in Slovenia. Precisamente, i giovani beneficiari hanno ottenuto maggiori proposte di lavoro (circa il 40% rispetto ai soggetti non beneficiari); hanno partecipato a più incontri con datori di lavoro e imprenditori (dieci volte in più rispetto ai non beneficiari) e sono stati coinvolti maggiormente in iniziative di training (70% in più rispetto ai non beneficiari). Fonte: Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Slovenia march 2016.

Regioni erano nelle condizioni di fornire una proposta di qualità¹⁴³. La conseguenza è stata la delusione di chi – giovani e intere famiglie incluse – si aspettava un servizio già pronto e celere, considerato che creare e poi disattendere aspettative dei cittadini può avere ripercussioni negative sulla percezione dell’UE, specialmente nel periodo di perdurante crisi economica e politica (Fagerland Kroknes, Jakobsen, Grønning, 2015).

In secondo luogo, la Garanzia giovani, essendo una politica pubblica eterogenea, lascia aperte alcune questioni da porre ad opportune valutazioni scientifiche. Tra queste se ne considerano almeno le seguenti: capire se in essa possono convivere gli obiettivi di lungo e di breve termine; capire se il suo fine ultimo risulta essere la riduzione temporanea – effetto tampone - dello stallo di inattività di un soggetto disoccupato per prevenire negative conseguenze individuali (*scarring effect*) e collettive (spesa pubblica superiore) oppure se si tratta di un effettivo investimento, anche di medio lungo termine, sulla forza-lavoro; capire se, in termini di valutazione costi-benefici, i costi assunti e il tempo impiegato per l’implementazione dell’iniziativa (programmazione; promozione pubblicitaria; coordinamento; finanziamento; rendicontazione; monitoraggio) siano stati effettivamente inferiori rispetto ai benefici conseguiti dalla totalità dei beneficiari; capire se il periodo di medio termine previsto per l’erogazione del servizio possa essere congruo o, contrariamente, rivelarsi inadatto specialmente se al termine del percorso individuale vi è il rischio di creare casi di *lock-in* e *deadweight effect* (si riveda capitolo II, paragrafo 1).

In terzo luogo, va riconosciuto che l’implementazione della Garanzia giovani dipende dall’efficacia della governance multilivello in cui, tuttavia, risultano essere determinanti il livello centrale e quello regionale. In caso di disaccordo degli attori regionali e nazionali, vi è il rischio che la Garanzia giovani venga gravemente compromessa.

¹⁴³ Questa è una riflessione espressa da uno dei soggetti intervistati in Friuli-Venezia Giulia, rappresentante di un centro di formazione accreditato. Per maggiori informazioni, si veda il capitolo 5, paragrafo 3.

4.2 Politica di coesione: il Fondo Sociale Europeo (2007 – 2013; 2014 – 2020) e la disoccupazione giovanile

4.2.1. Breve introduzione alla politica di coesione

La politica di coesione rappresenta il principale strumento finanziario e politico di cui si avvale l'UE per perseguire una perequazione tra le Regioni di tutti gli Stati membri. Il suo obiettivo infatti si fonda sul rilancio economico di tutte le Regioni da realizzarsi con l'efficienza dei servizi e dell'uso delle risorse nonché con l'inclusione sociale di soggetti emarginati o potenzialmente vulnerabili (Barca, 2009).

Senza includere troppi dettagli storici, si può soltanto richiamare il fatto che l'odierna politica di coesione deve molto all'architettura originaria predisposta dalla Commissione nel 1988 e ai relativi principi, tra cui il ricorso ad una *programmazione pluriennale* (ovvero l'elaborazione di documenti programmatici di sviluppo estesi ad un arco di tempo pluriennale, inclusivo di obiettivi, priorità e risultati da conseguire); il *partenariato* tra Stato, Regioni e Commissione nell'elaborazione dei programmi e nell'implementazione nonché nel monitoraggio; il cofinanziamento (quindi l'obbligo in capo agli Stati e alle Regioni di finanziare progetti e misure previste nella programmazione della politica di coesione); la *concentrazione* (quindi l'identificazione di un numero ristretto di obiettivi da perseguire).

Si può dire, inoltre, che la politica di coesione non si riduce ad una mera redistribuzione tra regioni più sviluppate e quelle svantaggiate, ma si fonda su una visione strategica dello sviluppo, fondata su obiettivi concreti, di cui lo Stato e la Regione interessati devono rendere conto alla Commissione europea, pena blocco dei finanziamenti¹⁴⁴.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) – oggetto di questa analisi in quanto rappresenta uno strumento importante per le politiche di contrasto alla disoccupazione -, è stato istituito nel

¹⁴⁴ Occorre sottolineare che gli obiettivi della Politica di coesione sono un tema dibattuto tra istituzioni comunitarie e Stati membri: accanto agli Stati sostenenti l'impatto positivo della politica di coesione per uno sviluppo basato sulla valorizzazione delle risorse del territorio (place-based approach), vi sono altri Stati che paventano il verificarsi di un'allocatione inefficiente delle risorse o il rischio di inutilizzo dei fondi strutturali dovuto ad un'instabilità delle finanze pubbliche (in questo caso si hanno gli Stati "*friends of better spending*", che annoverano soprattutto i contribuenti netti del bilancio UE, tra cui: Germania e Francia).

1957 “per sostenere l’occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti”¹⁴⁵, contribuendo anche all’europeizzazione delle politiche occupazionali nei singoli Stati membri (Van Gerven, Varhercke, Gürocak, 2014)¹⁴⁶.

L’analisi delle azioni sostenute dal Fondo Sociale Europeo in tema di disoccupazione giovanile prenderà in considerazione gli ultimi due periodi di programmazioni (2007-2013; 2014-2020), focalizzandosi sui principali documenti ufficiali e atti normativi emessi dalle Istituzioni UE, che saranno discussi nella prospettiva di alcune riflessioni in merito all’implementazione della politica in questione.

4.2.2. Programmazione 2007-2013

Come noto, la programmazione 2007-2013 è stata influenzata dal processo di allargamento dell’UE da un lato e dalla revisione della Strategia di Lisbona dall’altro. In questo periodo si osserva la volontà di rendere i FS e in particolare il FSE uno dei principali strumenti attraverso i quali realizzare gli obiettivi della rinnovata Strategia. Al fine di rafforzare l’allineamento della politica di coesione con la strategia globale e integrata di sviluppo è stato predisposto un meccanismo di *earmarking*, che consisteva nel fissare le percentuali di spesa obbligatoria da investire nelle priorità indicate dalla Strategia di Lisbona soltanto per i paesi UE-15 (Comunicazione n. COM 2007/798 della Commissione Europea).

Oltre a questo meccanismo, la politica di coesione 2007-2013 si è contraddistinta per alcune novità nell’iter di programmazione (decisione n. 2006/702/CE) nonché negli obiettivi da perseguire. Tra questi ultimi si sottolineano i seguenti: sostenere le start-up di giovani imprenditori, puntando in particolare ad agevolare l’erogazione di prestiti;

¹⁴⁵ Definizione tratta dal sito ufficiale della Commissione Europea: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

¹⁴⁶Prima di esaminare il FSE, si precisa che, seppur non finalizzati esplicitamente o interamente al perseguimento degli obiettivi occupazionali, anche gli altri fondi strutturali possono avere un impatto sulla disoccupazione giovanile, basti considerare: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), specialmente nelle iniziative di sostegno alle imprese o alle start-up; il Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), soprattutto nei progetti locali o nell’erogazione di strumenti finanziari finalizzati a sostenere giovani imprenditori o ristrutturazioni d’impresa (Mantino, 2008).

l'inserimento veloce dei giovani neolaureati o neodiplomati nell'ambito lavorativo; la modernizzazione dell'istruzione, inclusi corsi postlaurea e attività di ricerca. Si riscontra dunque l'intenzione dell'UE a rafforzare le misure a favore dell'occupazione giovanile nell'ambito della strategia della politica di coesione.

In merito agli obiettivi perseguiti, la programmazione ha posto una distinzione tra regioni (NUTS-2), necessaria per stabilire il cofinanziamento comunitario e l'earmaking per la Strategia di Lisbona¹⁴⁷.

Una volta recepiti gli Orientamenti strategici comunitari, ogni Stato membro elaborava il Quadro di riferimento strategico nazionale, con l'ausilio della Commissione e dei rappresentanti regionali. Con tale documento, si riportavano gli obiettivi nazionali nella programmazione 2007-2013 che, nella maggior parte dei casi, hanno incluso disposizioni riguardanti l'occupazione giovanile, ponendo enfasi su: il potenziamento delle abilità lavorative dei giovani; il sostegno al primo inserimento lavorativo dei giovani; le disparità regionali¹⁴⁸.

A partire dagli indirizzi formulati nel Quadro Strategico Nazionale, le autorità competenti degli Stati membri elaboravano i Programmi operativi nazionali (PON) nonché programmi operativi regionali (POR) – , questi ultimi contenenti gli obiettivi e le modalità d'intervento del FSE a livello regionale¹⁴⁹.

Grazie a tale iter di programmazione, il tema dell'occupazione giovanile si è affermato tra gli obiettivi prioritari anche nei documenti nazionali e regionali competenti. Stando a fonti ufficiali, circa il 60% del budget complessivo del FSE nella programmazione 2007-2013

¹⁴⁷ Stando al regolamento n. 1083/2006 della programmazione 2007-2013, il PIL pro capite è stato usato come indicatore per distinguere le regioni in: regioni obiettivi convergenza (PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; earmarking pari al 60% dei fondi percepiti); regioni competitività regionale e occupazione (PIL pro capite superiore al 75% della media europea; earmarking: 75% dei fondi percepiti); regioni rientranti in regimi transitori (phasing-in; phasing-out).

Accanto alla suddivisione esposta, la programmazione 2007-2013 ha previsto le regioni rientranti nella cooperazione territoriale europea, beneficiarie di iniziative interregionali; transfrontaliere e transnazionali.

¹⁴⁸ A riguardo dell'impegno nel facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani, possono essere considerati i Quadri Strategici Nazionali (2007-2013) dell'Italia e della Bulgaria.

¹⁴⁹ Logicamente, il POR FSE non era l'unico programma che doveva essere elaborato dalle singole regioni. Infatti, vi erano anche: il Programma Operativo FESR (POR FESR) che tuttavia non viene incluso nella disamina.

vedeva come principali destinatari i giovani)¹⁵⁰, essendo associato ad iniziative come: formazione professionale; ammodernamento dei servizi pubblici di impiego; recupero dei giovani sprovvisti di qualifiche professionali; sostegno all'imprenditorialità; transizione scuola-lavoro.

Per quanto attiene l'implementazione del FSE e in senso lato della Politica di Coesione 2007-2013, si può dire che essa è stata sicuramente disomogenea tra gli Stati membri, soprattutto in termini di risorse finanziarie rimaste inutilizzate (giusto per fare un esempio: Croazia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia avevano speso fino al 2015 una quota inferiore al 60% dei Fondi strutturali a disposizione)¹⁵¹.

La disomogeneità delle prestazioni si motiva soprattutto con la crisi dei bilanci pubblici nazionali concomitanti con la crisi economica che ha provocato il contingentamento della spesa pubblica e la contrazione degli investimenti pubblici, colpendo inevitabilmente i Fondi strutturali (Bubicco, Catalin Rubianes, 2015). In altri casi, è stata rilevata un'insufficiente capacità amministrativa in alcuni Stati, sia nella fase programmatica che in quella attuativa (Aniello, 2015; Commissione Europea, 2013b).

Di fronte allo stallo attuativo dei fondi strutturali, le istituzioni comunitarie hanno preferito ricorrere ad interventi straordinari, quali: riduzione temporanea dell'addizionalità a carico degli Stati con maggiori problematicità nei bilanci pubblici (iniziativa adottata a partire dal 2010); diminuzione dell'addizionalità spettante agli Stati nazionale dal 2011; spostamento del 13% del budget complessivo dei fondi strutturali da alcuni settori (come: tecnologie ICT; investimenti per la sostenibilità ambientale; educazione e training) ad altri, ritenuti più cogenti (tra cui: ricerca e sviluppo; sostegno alle imprese; politiche del lavoro includenti l'occupazione giovanile)¹⁵². In merito all'ultima iniziativa, va notato che il trasferimento

¹⁵⁰ Si veda: Comunicazione della Commissione (2010/477) al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Youth on the move: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea, p. 17.

¹⁵¹ KPMG, Working Package 12: Delivery System: Inception Report, Amstelveen, KPMG, 2015, p. 13.

¹⁵² Informazioni tratte da: P. Berkowitz, E. V. Breska, J. Pieńkowski, A. C. Rubianes, *Regional Working Paper 2015: The impact of the economic and financial crisis on the reform of the Cohesion Policy 2008 – 2013*, Bruxelles, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2015.

dei fondi ha incluso il reperimento di risorse finanziarie necessarie per avviare l'iniziativa Garanzia Giovani.

Oltre a rivedere alcuni capitoli nonché modalità di spesa della programmazione 2007-2013, nel 2012, in concomitanza con il lancio dell'*Iniziativa per l'occupazione giovanile*, la Commissione si è prefissata di accelerare l'implementazione delle iniziative di coesione per gli Stati afflitti dal maggior tasso di disoccupazione giovanile (Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Grecia). Per fare ciò, la Commissione e gli Stati membri si sono accordati a riservare una quota della spesa dei FS ad appositi programmi contenenti un numero più conciso di obiettivi e temi prioritari affrontati (nel caso italiano, è stato elaborato e approvato dalla Commissione il *Piano di Azione Coesione* ; nel caso del Portogallo, si segnala invece il programma *Impulso Jovem*). In aggiunta, sono stati predisposti appositi *action teams*, ovvero team di cooperazione, composti da rappresentanti della Commissione e dei singoli Stati membri interessati.

Considerando l'impatto degli action team, va notata almeno la capacità di facilitare gli interventi e quindi evitare il rischio di risorse finanziarie inutilizzate (European Court of Auditors, 2015).

4.2.3. Programmazione 2014-2020

La programmazione 2014-2020 ha visto un ulteriore rafforzamento del legame tra la politica di coesione e le riforme strutturali promosse con la strategia EUROPA 2020. Come noto, la strategia di sviluppo EUROPA 2020 si prefissa di perseguire cinque principali obiettivi entro il 2020, alcuni dei quali riguardano specificamente il tema della disoccupazione e la precarietà giovanile, anche in chiave preventiva (il 75% di persone, tra i 20 e i 64 anni, occupate entro il 2020; riduzione dell'abbandono scolastico al di sotto del 10%; aumento al 40% di persone trentenni e trentaquattrenni con un'istruzione universitaria; consentire ad almeno 20 milioni di persone di non vivere a rischio o in condizione di povertà).

Di conseguenza, tra gli 11 obiettivi delineanti per i FS nell'ambito di questa strategia si annoverano i seguenti interventi a favore delle politiche sociali: *Promuovere*

un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione; Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale finalizzate alle competenze e nell'apprendimento permanente; Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (regolamento 1303/2013).

Per quanto riguarda il tema della disoccupazione giovanile, invece, le priorità da richiamare sono le seguenti: integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.

Il tema della disoccupazione giovanile, pur non assurgendo a singolo obiettivo, viene inserito dunque in un quadro strategico del FSE che, in concordanza con gli obiettivi espressi nel coordinamento per le politiche di attivazione (capitolo 3, paragrafo 1) sollecita riforme strutturali nella pubblica amministrazione dei singoli Stati e, al contempo, ricorre ad una politica di attivazione attenta alla mobilità ma anche alla qualità delle proposte di lavoro, senza dimenticare l'apporto di un moderno sistema di formazione e, nei casi di emarginazione, interventi dei sistemi sociali. In questo quadro strategico si nota anche l'invito rivolto agli Stati membri e alle Regioni beneficiare di continuare ad adottare la Garanzia giovani, sperimentata con l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*.

Ad arricchire il disegno strategico predisposto dall'UE vi sono anche indicatori comuni di output e di risultato riguardanti il FSE (Regolamento (UE) 1304/2013, allegato 1). Questi indicatori risultano essere uno strumento prezioso per i documenti programmatici e le azioni da intraprendere, in quanto si includono:

- le tipologie di partecipanti (ad esempio: disoccupati di lunga durata; persone inattive; persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione).
- indicatori comuni di output per gli enti (nei quali si presta attenzione al numero di progetti adottati e al numero di imprese coinvolte, tra cui cooperative e imprese sociali, finanziate);

- indicatori di risultato nel breve termine (ovvero: partecipanti inattivi che cercano un lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti che intraprendono studi o corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro);
- indicatori di risultato nel lungo termine (ovvero: partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento; partecipanti con oltre 54 anni che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi dall'intervento; partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi all'intervento).

Prima di proseguire su altri aspetti della programmazione 2014-2020 va notata l'utilità dell'uso di indicatori di breve e lungo termine in virtù dei differenti approcci di breve o di lungo termine adottati dagli Stati membri in tema di politiche di attivazione e dalle differenti scuole di pensiero presenti in Europa (si riveda a proposito il capitolo 2, paragrafo 1).

In linea con quanto esaminato nella programmazione 2007-2013, sono doverose alcune precisazioni sulle disposizioni per la programmazione e l'attuazione che vanno ad incidere, almeno indirettamente, sulle risposte per l'occupazione giovanile.

Considerando l'assegnazione delle risorse finanziarie destinate agli Stati e alle Regioni, la programmazione 2014-2020 non si avvale soltanto della classificazione tra le regioni beneficiarie basata sul PIL pro capite regionale ma prevede anche ulteriori allocazioni del FSE in base al tasso di disoccupazione nazionale¹⁵³. Ciò vale per tutti gli Stati aventi

¹⁵³ Le regioni (NUTS-2) sono state così suddivise nella programmazione 2014-2020: regioni sviluppate (pro capite superiore al 90% della media comunitaria e destinatarie del 52,45% dei fondi strutturali e d'investimento); regioni in transizione ((regioni con PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media UE, destinatarie del 10,24% dei fondi strutturali complessivi); regioni meno sviluppate ((regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE, destinatarie del 15,67% dei fondi strutturali).

percentuali di occupazioni inferiori al 65% (in questo caso, si ha un incremento del FSE pari a 1,7%); Stati con tassi di occupazione compresi tra il 65% e il 70% (incremento del FSE a 1,2%); Stati con tassi di occupazione tra il 70% e il 75% (incremento del FSE a 0,7%).

Secondo i nuovi regolamenti, è stato richiesto l'inserimento dell'allocazione indicativa delle risorse europee e nazionali per i fondi strutturali e per l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* nei principali documenti di programmazione, ovvero l'Accordo di Partenariato (presentato da ciascun Governo nazionale) e, di conseguenza, anche nei programmi operativi.

Si può dire che l'Accordo di Partenariato presenta molti elementi di continuità rispetto al *Quadro di Riferimento strategico nazionale*, salvo una maggior concentrazione sull'uso di indicatori precisi e non aleatori nei confronti di ciascun obiettivo tematico e un raccordo tra le priorità di investimento di ciascun obiettivo tematico con i risultati attesi. In termini concreti: l'implicita conseguenza è una maggior responsabilizzazione da parte degli enti nazionali e regionali nei confronti dell'efficacia dell'intervento. Coerentemente con l'antecedente Quadro di riferimento strategico nazionale, anche l'Accordo di Partenariato tratta del tema della disoccupazione giovanile, presentando maggiore enfasi dovuta agli effetti negativi della crisi economica e richiamando l'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*.

A seguire l'Accordo di partenariato figurano i programmi operativi nazionali, regionali ed eventualmente interregionali, per i quali l'UE ha previsto la possibilità di adottare un approccio multi-fondo, ovvero consentire l'uso di più fondi per perseguire un obiettivo comune. Accanto alla possibilità di creare disegni strategici non soltanto in base ai fondi percepiti ma ad obiettivi generali, si deve anche ricordare l'impostazione dei programmi operativi maggiormente ancorata all'uso di indicatori di risultato¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Per la precisazione, nella struttura dei programmi operativi (composta gerarchicamente da: assi prioritari; priorità di investimento; obiettivi specifici) sono previsti: i risultati da raggiungere per obiettivo specifico con annessi indicatori di risultato, un valore di riferimento e un valore obiettivo; l'indicazione delle azioni previste per ciascuna priorità d'investimento e giustificazione del loro contributo per gli obiettivi specifici, con annessi i principi guida per le operazioni; indicatori di output per ciascuna priorità d'investimento; identificazione delle fasi di attuazione e degli indicatori finanziari e di output.

In merito alla trattazione della disoccupazione giovanile nei programmi operativi, si può segnalare in primo luogo la presenza di PON interamente dedicati alla disoccupazione giovanile (si pensi ai casi dell'Italia e della Spagna) e altri rivolti a un più ampio progetto di sviluppo delle risorse umane (si pensi a: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Malta, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia e nuovamente sia Italia che Spagna).

Va notato, che i riferimenti all' *Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* sono contenuti nella maggior parte dei programmi operativi nazionali e regionali per il FSE. Le azioni concrete riguardano il tema dell'occupazione giovanile volte a migliorare sia la qualità di fondo aggiuntivo che in qualità di strumento programmatico. Per quest'ultimo caso, pur rimandando tutta la trattazione nel paragrafo 1 del presente capitolo, si può almeno ricordare l'invito rivolto agli Stati membri di fornire ai giovani beneficiari un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio.

Infine, va notato che l'approccio maggiormente ancorato ai risultati della totalità dei programmi operativi si riflette anche sull'occupazione giovanile, prevedendo tra l'altro: - -

-
- indicazione delle tipologie dei beneficiari delle misure (si veda, ad esempio, il programma operativo *Employment Austria*);
- valori obiettivo di numeri di beneficiari di misure di apprendimento formativo o di misure facilitanti la transizione scuola-lavoro (si veda nuovamente il programma operativo *Employment Austria*);
- incremento di beneficiari svolgenti esperienze di lavoro (si veda il programma *Human Resources Development* presentato dalla Bulgaria);
- numero di nuovi posti di lavoro e di imprese create (si veda, ad esempio, il programma operativo *Sustainable growth and jobs* presentato dalla Finlandia);
- percentuale di budget riservata all'occupazione giovanile (si veda, ad esempio, il programma operativo *Investment for growth and jobs* della Regione di Bruxelles-capitale);

- percentuale di budget riservata al sostegno all'imprenditorialità (si veda il programma operativo *Educational and Entrepreneurial Growth* della Danimarca);
- budget riservato al sostegno per la mobilità all'estero (si veda nuovamente il programma operativo *Educational and Entrepreneurial Growth* della Danimarca) ¹⁵⁵.

Al di là della disciplina dei documenti programmatici, va segnalato che le istituzioni UE hanno deciso di incidere sull'implementazione dei programmi operativi, ricorrendo a maggiori condizionalità rispetto alla programmazione precedente (condizionalità ex ante; condizionalità macroeconomiche; condizionalità ex post). Tutte le condizionalità prevedono la sospensione dei fondi strutturali in caso di inottemperanza da parte degli Stati membri (Monteleone, Carè, 2012).

¹⁵⁵ Le informazioni sui programmi operativi appena richiamati sono state tratte dal sito ufficiale della Commissione Europea, precisamente nel seguente link: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en&pay=RO>.

Capitolo V: IL CASO DELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA: L'IMPLEMENTAZIONE DEL FONDO SOCIALE EUROPEO E DELLA GARANZIA GIOVANI

Nell'analisi svolta nei precedenti capitoli si è più volte ribadito che un efficace contrasto alla disoccupazione giovanile debba poggiarsi sul ricorso alle politiche di attivazione e politiche giovanili oppure nell'uso congiunto di entrambe.

Inoltre è emerso che sia le politiche di coordinamento riguardanti i giovani (capitolo 3) sia l'attuazione delle iniziative dirette (capitolo 4) sono prevalentemente gestite dagli Stati membri, almeno da due ordini di fattori: dall'institutional fit, ovvero dalla convergenza di vedute tra UE e Stati membri e dall'altro lato dalla capacità di garantire un'efficace governance multi-livello. A fronte delle summenzionate ragioni, si è deciso di ricorrere ad un case-study regionale per avere maggiori dettagli sullo stato dell'implementazione delle misure comunitarie per l'occupazione presenti nelle ultime due programmazioni della Politica di Coesione (2007-2013; 2014-2020) e nell'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* (contenente la Garanzia Giovani).

È doveroso specificare che la scelta di un contesto regionale anziché nazionale trova almeno due motivazioni: in primo luogo, la scala regionale rappresenta l'unità territoriale di riferimento per l'implementazione dei programmi dei Fondi strutturali e, al tempo stesso, essa permette di rilevare alcune dinamiche interessanti che riguardano i singoli beneficiari finali di questi fondi.

5.1 Le implicazioni dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia in materia di politiche del lavoro

Il Friuli-Venezia Giulia è una Regione dell'Italia che presenta delle specifiche peculiarità rispetto alla parte restante del Paese mediterraneo. La regione confina con l'Austria e la Slovenia ed è caratterizzata dalla presenza di minoranze etniche e linguistiche. Alcuni studiosi l'hanno addirittura definita come 'una regione artificiale', nata "*dall'accorpamento – se si vuole: dall'obbligata, dall'esterno, coabitazione – di realtà storicamente, culturalmente, strutturalmente diverse*"¹⁵⁶. In altri termini, si parla di una regione concepita recentemente e contraddistinta da percorsi storici, sociali e economici differenti tra i quattro principali capoluoghi (Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia), anche con rischi di campanilismo (Finzi, Magris, Miccoli, 2002). Essendo regione a statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia gode di una maggior potestà legislativa (anche in materia di norme finanziarie) e amministrativa rispetto alle Regioni a statuto ordinario (Bin, Falcon, 2012).

In merito al tema delle politiche per l'occupazione giovanile, lo Statuto speciale riconosce alla Regione la facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi nazionali, emanando norme di integrazione e di attuazione in materia di "*lavoro, previdenza e assistenza sociale*" (articolo 6, comma 2) e di avere potestà legislativa in materia di "*istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria; assistenza scolastica*" (articolo 5, comma 15). Tuttavia, il margine di autonomia del Friuli-Venezia Giulia nel disciplinare la materia di lavoro (inclusi le politiche di attivazione), previdenza e assistenza sociale resta residuale poiché il diritto del lavoro italiano resta marcatamente nazionale, anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione Italiana disciplinante le competenze di "Regioni, Province e Comuni" (Ghera, 2012).

¹⁵⁶ R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia: Le Regioni dall'unità a oggi. Il Friuli-Venezia Giulia (tomo 1)*, Torino, Einaudi, 2002.

5.2 La disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia e le relative misure nazionali e regionali non collegate all'UE

5.2.1. La disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia a seguito della crisi economica

A seguito della crisi economico-finanziaria affermatasi dal 2008 ha esasperato difficoltà presenti nella struttura produttiva regionale. Stando ai dati forniti dal POR FSE 2007-2013, il 2003 è stato l'ultimo anno in cui si è registrata una performance economica espansiva (crescita di 1,6%) mentre gli anni successivi hanno visto una progressiva contrazione del PIL rasente ai zero punti percentuale (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2013). Con il consolidarsi della crisi economica, invece, si è assistito ad una diminuzione rimarchevole del PIL del 6,2% nel periodo 2008-2012 (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014b) che ha comportato anche una diminuzione delle imprese in attività corrispondente a -1,5% (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014a). A partire dal 2014, si sono manifestati timidi segnali di ripresa che hanno comportato una crescita positiva del PIL avvenuta soltanto nel 2015.

Le ragioni della crisi delle imprese si spiegano con i seguenti fattori ostativi: contrazione della domanda interna (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014a); brusca riduzione del credito concesso da parte degli istituti finanziari pari al 7,3% tra il 2012 e 2013 (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014b); ritardo tecnologico e produttivo maturato da alcune imprese e, aspetto poco menzionato nei documenti nazionali o regionali ma fortunatamente non trascurato dall'UE, nella forte tassazione gravante il mondo imprenditoriale e i consumatori (raccomandazione del Consiglio 2015/C 272/16).

Benché le esportazioni pesino mediamente un terzo del PIL prodotto in Regione, la sommatoria dei fattori ostativi è riuscita a prevalere, colpendo il contesto d'impres frammentato (si pensi che il 94% delle imprese è rappresentato da microimprese, quindi

imprese con meno di 10 dipendenti¹⁵⁷) e legato ad una tradizione manifatturiera e primaria¹⁵⁸.

Le forti difficoltà del tessuto imprenditoriale e l'elevato tasso di mortalità delle imprese, specialmente nell'industria e nelle costruzioni, ha influito inevitabilmente sulla richiesta di forza-lavoro: un dato significativo in merito è dato dalla diminuzione di lavori dipendenti tra il 2008-2013 pari al 8,3% (IRES, 2015) e una diminuzione dei lavoratori autonomi corrispondente a -9% (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015c).

In questo drammatico scenario, la forza-lavoro giovanile è diventata la componente demografica più colpita. Per fornire alcuni dati, si segnala che il tasso di disoccupazione giovanile (target d'età: 15-29 anni) è salito dal 9,5% del 2008 al 22,4% nel 2014 (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015a), senza trascurare il fatto che nel periodo 2008-2013 il numero dei lavoratori dipendenti con meno di 25 anni è sceso di -40,7% e i lavoratori con età compresa tra i 25-34 anni è diminuito di -29,1% (IRES, 2015). In linea con alcuni trend di inoccupazione giovanile esaminati nel capitolo 1, la disoccupazione annovera sfortunatamente anche una disoccupazione di lungo termine (ovvero: giovani in cerca di un'occupazione da più di un anno) che nel 2014 ha riguardato il 10,3% dei giovani con età compresa tra i 15-29 anni.

In termini comparativi, i dati appena esposti si collocano al di sotto della media comunitaria (nel 2014, la disoccupazione dei giovani tra i 15-29 anni nella zona UE corrisponde al 17,7% mentre il Friuli-Venezia Giulia si trova al 22,4%: la disoccupazione di lunga durata dei giovani tra i 15-29 anni dell'area UE soggiace al 6,9% mentre il Friuli-Venezia Giulia si situa al 10,3%) ma non presentano la stessa gravità numerica presente in tutta Italia (in questo caso: disoccupazione giovanile dei giovani tra i 15-29 anni posta al 31,6% nel 2014, disoccupazione di lunga durata dei giovani tra i 15-29 anni pari al 18,5% sempre nel 2014)

¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, POR FESR 2014 – 2020, p. 9.

¹⁵⁸ I documenti consultati non mancano di sottolineare che il Friuli-Venezia Giulia si differenzia dalla maggior parte delle Regioni italiane per merito di un maggior peso nel PIL esercitato dal settore primario e secondario e un leggermente inferiore contributo da parte del settore terziario (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015)

¹⁵⁹ Dati presenti in: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, I giovani e il mondo del lavoro, Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia, 2015b.

Ancora una volta in linea con quanto esaminato nel capitolo 1, la disoccupazione giovanile non è stato l'unico fenomeno a colpire i giovani. Accanto a questo annoso problema, infatti, si sono manifestati altri fenomeni espressione delle asperità incontrate dal tessuto imprenditoriale, come il ricorso ai contratti a tempo determinato e ai contratti part-time.

Nel caso dei contratti a tempo determinato, nel 2014 si è avuta una percentuale del 34,0% dei giovani tra i 15-29 anni legati a questa tipologia contrattuale, la quale è piuttosto simile alla media UE (32,3% nel 2014) e meno accentuata rispetto a tutta Italia (42,6% nel 2014).

Nel caso dei contratti part-time, si nota uno spostamento dalle percentuali del 15,0% dei giovani tra i 15-29 anni nel 2011 al 23,0% nel 2014: in questo caso la percentuale registrata nel 2014 è paritetica alla media UE (23,0%) e leggermente inferiore alla media italiana (24,6%).

La conclusione che si può trarre dai summenzionati dati sull'occupazione e disoccupazione giovanile, si può sicuramente dire che la crisi economica ha incrementato il numero di giovani disoccupati, anche nel lungo termine, seppur non nella stessa gravità manifestatasi in tutta Italia. Al contempo, la crisi ha indotto innumerevoli datori di lavoro a ricorrere a contratti di lavoro meno vincolanti per la maggior parte della giovane forza-lavoro impiegata, a rischio della precarietà o sottoutilizzo di quest'ultima.

5.2.2. Le iniziative nazionali e regionali per l'occupazione giovanile

A fronte del fenomeno della disoccupazione giovanile e del sottoutilizzo quantitativo e qualitativo della manodopera, si ritiene opportuno dare attenzione alle più recenti iniziative nazionali e regionali adottate a uopo, tralasciando e posticipando appositamente le iniziative collegate con l'UE.

Le iniziative nazionali si sono concentrate soprattutto sull'incentivazione e sulla flessibilità d'entrata per la giovane forza-lavoro (ISFOL, 2014). In particolare, è stato previsto il sostegno finanziario e agevolazioni fiscali per assunzioni nonché tentativi di disciplinare

forme contrattuali occasionali o a tempo determinato. Senza pretendere fornire un quadro esaustivo o una stima dell'impatto di ogni iniziativa, si segnalano alcuni esempi accompagnati da alcuni commenti critici:

- Il d. l. n. 76/2013 prevedente due tipologie di crediti d'imposta ovvero sgravi contributivi per l'assunzione di giovani di età tra i 18 e i 29 anni, ovvero: crediti d'imposta di 18 mesi per giovani privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi; crediti d'imposta di 12 mesi per la trasformazione di assunzione a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato di lavoratori in possesso di un dottorato di ricerca, laurea magistrale o coinvolti in attività di ricerca e sviluppo (ISFOL, 2014; Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014c).
- Il riconoscimento dell'uso di lavoro occasionale di tipo accessorio non riconducibile a un contratto di lavoro e compensato mediante voucher emessi dall'INPS (legge 92/2012). Si tratta di una pratica molto utilizzata in Italia e finalizzata a fornire una forma di tutela minima (o, almeno, una minima quota di contributo sociale) a situazioni occupazionali non regolamentate: a riprova, si segnala il limite del compenso annuo previsto per il regime dei voucher corrispondente a 2690 euro lordi per singola prestazione lavorativa.
- L'approvazione delle Linee guida in materia di tirocini da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni del 24 gennaio 2013. Si tratta di una disciplina univoca dell'istituto dei tirocini extracurricolari che si richiama anche ai riferimenti comunitari. Nello specifico, vanno segnalati i seguenti elementi: tripartizione dei tirocini (tirocini formativi e di orientamento rivolti a soggetti che hanno conseguito un titolo di studio per un periodo non eccedente i 12 mesi; tirocinio di inserimento o reinserimento lavorativo rivolto a soggetti inoccupati e disoccupati, anche in regime di mobilità; tirocini di orientamento/formazione e inserimento/reinserimento rivolto a soggetti disabili); l'indicazione di una durata minima e massima dei tirocini; copertura assicurativa; definizione degli obiettivi formativi; presenza di un tutor; indennizzi a favore dei tirocinanti (nell'accordo siglato in seno alla Conferenza unificata si è stabilito un importo minimo e sin troppo simbolico pari a euro 300 al mese).

Va segnalato il fatto che la disciplina prevista nella Conferenza stabilisce soltanto linee guida e di conseguenza conta considerare la disciplina prevista da ciascuna Regione in materia di tirocinio (che varia già sotto l'aspetto dell'importo minimo mensile per il tirocinante). Inevitabilmente, le differenze presenti in ciascuna Regione provocano un'evitabile frammentazione di una forma di primo inserimento lavorativo poco remunerativo per i giovani.

- La presenza di una rinnovata disciplina in tema di contratti a tempo determinato e apprendistato avvenuta mediante decreto legge 34/2014. In merito, si è stabilito che tali modalità di lavoro non possono eccedere i 36 mesi e non possono riguardare più del 20% dell'organico a disposizione di un datore di lavoro. Accanto a queste precisazioni, la nuova disciplina ha rafforzato soprattutto le finalità formative degli apprendistati, prevedendo un piano formativo individuale e la presenza di ore di formazione pari al 35% del relativo monte ore complessivo.

Sempre restando sugli apprendistati, va segnalato il fatto che questa tipologia di contratto era stata concepita come la principale forma d'inserimento lavorativo dei giovani da parte dal Governo Monti (in carica dal 16 novembre 2011 fino al 28 aprile 2013) ma la realtà dei fatti ha dimostrato la necessità degli imprenditori di ricorrere a contratti di lavoro meno onerosi, come i sopracitati contratti di lavoro occasionali (Ires, 2015).

Oltre a recepire e provvedere all'attuazione delle misure occupazionali previste dai Governi nazionali, il Friuli-Venezia Giulia ha arricchito ulteriormente il ventaglio di incentivi alle assunzioni a tempo determinato e indeterminato per i giovani e altre categorie demografiche, mantenendo fede al ruolo residuale spettante alle Regioni, a statuto speciale e ordinario, in materia di politiche del lavoro. Tra queste iniziative si segnalano:

- Incentivi regionali per le assunzioni a tempo indeterminato e determinato (DPR 237/2013) entrambi consistenti in un'elargizione minima di euro 2000 prevista per appositi lavoratori interessati (tra cui: disoccupati da almeno 12 mesi; soggetti a rischio disoccupazione; donne; lavoratori precari). Si badi bene, tuttavia, che l'erogazione di tale incentivo avveniva sino ad esaurimento delle risorse.

- Incentivi regionali per stabilizzare rapporti precari (anche in questo caso: DPRReg 237/2013), con i quali la Regione conferiva un importo minimo di euro 2000 per invogliare il datore di lavoro a stabilizzare il rapporto di lavoro con il proprio dipendente (spesso trattasi di: tirocinanti; apprendisti; lavoratori a progetto). Anche in questo caso, l'elargizione avveniva sino ad esaurimento delle risorse.
- Contributi a fondo perduto per assumere ricercatori: si è trattato di un istituto previsto sin prima della crisi economica e ulteriormente rafforzato con il DPRReg 299/2013. Con questo incentivo, sono stati conferiti contributi per l'assunzione a tempo determinato e indeterminato di ricercatori presso imprese e enti no profit.

Va segnalato che l'entità dei contributi individuali è stata nettamente superiore rispetto ai due incentivi visti sopra (precisamente: euro 10000 per assunzioni a tempo indeterminato; euro 9000 per assunzioni a tempo determinato; in entrambi i casi il contributo aumenta del 20% se il lavoratore è di sesso femminile).

- Incentivi regionali per la creazione di nuove imprese (anche in questo caso, l'apposito regolamento è stato approvato con il DPRReg numero 237/2013). Si è trattato di un contributo non superiore a euro 15000 e pari al 50% delle spese sostenute da nuovi imprenditori per l'acquisizione di asset materiali (esempi: impianti) e immateriali (esempi: corsi di aggiornamento). L'importo aumentava nel caso di soggetti in condizione di particolare svantaggio occupazionale e soggetti disabili.

Accanto alle iniziative nazionali e regionali sopramenzionate, si segnalano almeno due evoluzioni presenti nei servizi pubblici per l'impiego.

In primo luogo, in concomitanza con la crisi economica e la pressione comunitaria si è constatato un miglioramento nelle piattaforme e portali informatici forniti dai centri pubblici per l'impiego nazionali e regionali, utili per raggiungere giovane forza-lavoro ed evitare la dispersione delle informazioni dovuta alla presenza di innumerevoli piattaforme di lavoro pubbliche e private. Nel caso del livello nazionale, si segnala almeno l'istituzione del portale web CLICLAVORO (<https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>)¹⁶⁰ e il

¹⁶⁰ Il sito CLICLAVORO è stato istituito nel 2010 ed ha beneficiato dei fondi PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013.

sito web di GARANZIA GIOVANI (<http://www.garanzigiovani.gov.it/Pagine/default.aspx>). Nel caso regionale, invece, si segnala: l'istituzione di un apposito portale di offerte di lavoro curato dalla Regione (<http://offertelavoro.regione.fvg.it/>)¹⁶¹ e la presenza di un sito web interamente dedicato alle iniziative per la gioventù presenti nella Regione (<http://www.giovanifvg.it/index.php>). Oltre al miglioramento del servizio online, si segnala anche un mutamento nell'assetto organizzativo dei centri pubblici. A livello nazionale, il Governo sembra ha previsto la creazione di un'apposita agenzia nazionale per l'occupazione¹⁶² il cui impatto, se non ben definito, rischia di essere poco efficace specialmente in virtù delle differenze regionali (ISFOL, 2014). A livello regionale, invece, si segnala l'inserimento dei precedenti centri per l'impiego provinciali in un'unica struttura organizzativa denominata *Area Agenzia regionale per il lavoro* nel 2015: in questo caso, si tratta di un intervento facente parte del progetto dell'odierna Giunta regionale e del Governo nazionale finalizzato all'esautorazione degli enti provinciali¹⁶³.

In termini di politiche giovanili in Regione, invece, si sottolinea la creazione di una piattaforma informatica dedicata ai giovani del Friuli-Venezia Giulia <http://www.giovanifvg.it/index.php>. dimostra elevata enfasi per l'inserimento lavorativo dei giovani e sembra quindi sostenere l'interconnessione tra politiche di attivazione e politiche giovanili, auspicata dall'UE. Oltre ad illustrare iniziative per l'inserimento o reinserimento lavorativo dei giovani, il sito contiene informazioni concernenti: contributi per gli alloggi (sia mutui che affitti); sondaggi rivolti ai giovani; servizio civile in Regione; istituzione della Consulta regionale dei giovani (teoricamente chiamata a discutere con il Consiglio regionale sull'elaborazione di un programma triennale per i giovani, nella sostanza non ancora attiva).

¹⁶¹ Tale sito è stato istituito nel 2016 e include offerte lavorative in base a: settore, categoria professionale, livello di studio, tipo di contratto.

¹⁶² Informazione pervenuta in: PON Iniziativa Occupazione Giovani, 2014-2015 presentato dal Governo italiano. Nello specifico, si veda p. 20.

¹⁶³ Per maggiori informazioni si veda la seguente pagina del sito ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/formazione-lavoro/isola_lavoro/cosa_sapere/contatti/scheda01/dettaglio01/.

5.3 Implementazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020

In linea con pressoché tutte le Regioni presenti nell'UE (NUTS-2), il Friuli-Venezia Giulia ha implementato numerose iniziative per la prevenzione o il contrasto alla disoccupazione giovanile, collegate alle politiche europee. Nella prospettiva delle misure comunitarie per l'occupazione giovanile riassunte nel capitolo IV, si può dire che il Friuli-Venezia Giulia è interessata a: programmi UE per la gioventù¹⁶⁴; strumenti di microfinanza pubblica¹⁶⁵; Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile includente la Garanzia giovani; misure del Fondo Sociale Europeo.

Nel seguente capitolo, si presta sola attenzione all'attuazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia giovani in Friuli-Venezia Giulia nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 poiché entrambe le iniziative sono fondate su un'implementazione multi-livello in cui è determinante il ruolo programmatico e attuativo della Regione.

Come è noto, l'iter di implementazione della politica di coesione si caratterizza da un assetto di governance multi-livello, applicato ad un insieme di aspetti: valutazione di efficacia; riserve di efficacia ed efficienza; ammissibilità delle spese; sistemi di gestione e controllo; sorveglianza; informazione e pubblicità; norme comuni per i pagamenti; prefinanziamento comunitario, pagamenti intermedi e saldo finale; sospensione dei pagamenti; rettifiche finanziarie dei fondi effettuate dagli Stati membri e dalla

¹⁶⁴ I programmi UE per la gioventù sono una realtà consolidata nel Friuli-Venezia Giulia sia nei casi di mobilità individuale formativa e lavorativa che nei casi di cooperazione in materia di innovazione e scambio di buone pratiche. Come è noto, nei casi di cooperazione si vedono coinvolti enti di formazione e componenti dell'amministrazione regionale volti ad internazionalizzare l'attività delle proprie organizzazioni e raffinare le competenze degli studenti o della giovane forza-lavoro, ricorrendo a: scambi di mobilità di periodi plurimensili previsti per studenti di scuole di formazione professionale (progetto: IFA VET MOBILITY+ 2014, Identifier:2014-1-AT01-KA102-000266); mobilità internazionale di studenti provenienti da istituti professionali (Progetto: Die personalsituation in den Europäischen gastbetrieben; Identifier: 2014-1-AT01-KA102-000154); organizzazioni di seminari e incontri tra imprese di piccole e medie dimensioni e potenziale giovane forza-lavoro (progetto: GO&LEARN; Identifier: 517780-LLP-1-2011-1-IT-LEONARDO-LNW); sviluppo delle competenze del personale dei centri pubblici per l'impiego (Progetto: Alep-Adria Working Mobility – Intercultural Competences in Career Guidance Identifier: 2014-1-SI01-KA202-000565).

¹⁶⁵ Per quanto attiene il microcredito comunitario, si può notare una timida attuazione nella Regione, dovuta con maggiore probabilità alla recente creazione dell'Istituto. Tra le iniziative cofinanziamento del microcredito comunitario, si segnala EURADRIA (sito ufficiale: <http://www.euradria.org/index.php/it/>), un partenariato transfrontaliero della rete EURES coinvolgente: Croazia, Italia, Slovenia.

Commissione e all'attività di rendicontazione e sorveglianza dell'implementazione. Nel caso dei POR, sono determinanti le capacità organizzative delle amministrazioni regionali competenti (specialmente in tema di: programmazione; selezione dei progetti, tempestiva allocazione dei finanziamenti; rendicontazione; monitoraggio; sorveglianza) nonché il rapporto formale e informale tessuto da quest'ultima con soggetti attuatori dei progetti o, in senso lato, i partner sociali ed economici del territorio regionale (Messina, 2011).

Nel caso della Garanzia Giovani, la Commissione europea si è assunta l'incarico di sorvegliare sul buon andamento dell'attuazione; il Governo italiano ha contribuito alla presenza di un ulteriore riferimento normativo ed è stato coinvolto nella gestione ordinaria (intermediazione finanziaria tra le Regioni e l'UE; campagne pubblicitarie); la Regione, invece, si è occupata dell'implementazione e della rendicontazione delle iniziative della Garanzia Giovani ricorrendo alla costituzione di un'apposita partnership coinvolgente enti pubblici e privati addetti all'orientamento e alla formazione.

5.3.1. Il Fondo Sociale Europeo in Friuli-Venezia Giulia nella programmazione 2007-2013

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha predisposto il Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo 2007-2013 (d'ora in avanti: POR FSE 2007-2013)¹⁶⁶ attenendosi a quanto previsto negli Orientamenti Strategici Comunitari, le norme la disciplina della politica di coesione nella programmazione 2007-2013 (regolamento n. 1083/2006 del Consiglio) e il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

¹⁶⁶ Si segnala che, ai sensi della programmazione 2007-2013, la Regione è stata inclusa nell'area dell'obiettivo 2 (Competitività Regionale e occupazione) e nella cooperazione territoriale. Ciò ha implicato l'inserimento della Regione nel PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013 e nei programmi di cooperazione territoriale (tra cui i seguenti programmi di cooperazione transfrontaliera: PON Italia-Slovenia 2007-2013; PON Italia-Austria 2007-2013).

In termini di disoccupazione giovanile, il PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013 ha trattato indirettamente il tema, puntando a potenziare le capacità dei centri pubblici per l'impiego a livello nazionale; i programmi di cooperazione transfrontaliera hanno previsto invece la promozione della mobilità professionale dei giovani, conseguendo risultati incoraggianti nel caso del PON Italia-Austria 2007-2013. In merito all'implementazione del PON Italia-Austria 2007-2013, si veda: Interreg IV Italia, Austria, *Programma di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Austria 2007-2013 Rapporto Annuale di esecuzione al 31 dicembre 2013* (versione del 23 maggio 2014) p. 31.

Precisamente, il POR FSE 2007-2013 (nella versione approvata dalla Commissione con la decisione 2013/1677) è stato scisso in sei assi prioritari: adattabilità; occupabilità; inclusione sociale; capitale umano; transnazionalità e interregionalità; assistenza tecnica.

Quanto alla disoccupazione giovanile, il POR FSE 2007-2013, riconoscendo le difficoltà incontrate da questo eterogeneo gruppo demografico e l'inevitabilità della fuga dei cervelli, puntava a fornire sia interventi a sportello per i giovani che l'ammodernamento dei servizi, senza trascurare il coinvolgimento delle imprese, specialmente nell'adattabilità della manodopera e nella necessità di movimentare l'emergenza di posti vacanti. Nello specifico, il POR FSE 2007-2013 prevedeva: il potenziamento della capacità di intervento pubblica in tema di servizi per il lavoro; l'impegno a diminuire i tempi di passaggio dalla scuola al lavoro; sostegno al lavoro autonomo e all'imprenditorialità, specialmente a livello educativo (mentre ulteriori finanziamenti per l'avvio di imprese erano previsti nel POR FESR 2007-2013); interventi di sostegno per giovani agricoltori (collegato con il FEASR); azioni in contrasto con la devianza sociale; interventi per la mobilità transnazionale e interregionale (esempi: stage; visite di studio; sviluppo di cluster di imprese).

Per quanto attiene all'attuazione del POR FSE 2007-2013 del Friuli-Venezia Giulia, si può dire che essa sia stata più che soddisfacente, specialmente se rapportata alle difficoltà manifestatesi con l'implementazione del POR FESR 2007-2013 e del PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013¹⁶⁷. A conferma di questa affermazione, si considera il Rapporto Annuale di esecuzione del 2014 nel quale si nota l'elevato coinvolgimento di popolazione servita da politiche attive e preventive (il 48, 46% della popolazione); l'impegno di risorse finanziarie superiori rispetto a quanto previsto nel POR (in questo caso si parla tecnicamente di un overbooking consistente nello stanziamento di ulteriori risorse finanziarie regionali per rafforzare l'intervento del FSE); il ricorso ad una pianificazione periodica delle operazioni, svoltesi annualmente e necessarie per garantire un follow-up in itinere mediante una consultazione tra l'Autorità di Gestione (ovvero la Regione e, nello

¹⁶⁷ Si veda: Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro Autorità di Gestione del PON GAS, Rapporto Annuale di esecuzione Anno 2013: Programma Operativo Nazionale FSE Governance e Azioni di sistema obiettivo convergenza; Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro Autorità di Gestione del PON GAS, Rapporto Annuale di esecuzione Anno 2012: Programma Operativo Nazionale FSE Governance e Azioni di sistema obiettivo convergenza.

specifico, la Direzione Centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili e ricerca) e il partenariato economico e sociale locale¹⁶⁸.

In termini di risultati conseguiti nel contrasto alla disoccupazione giovanile, il POR FSE 2007-2013 non è riuscito nel breve termine ad attenuare la contrazione della domanda di giovani lavoratori susseguente la crisi economica in Regione: a riprova di ciò, vi sono i dati inclusi nel paragrafo 5.2 che testimoniano una crescita della disoccupazione giovanile (target 15-29 anni) dal 10,9% nel 2009 al 22,4% nel 2014.

Occorre notare inoltre che il potenziamento della capacità di intervento pubblica in tema di servizi per il lavoro non è riuscita a diminuire l'influenza delle reti informali o conoscenze personali nel mercato del lavoro giovanile. Attualmente, infatti, i principali canali di inserimento lavorativo per i giovani del Friuli-Venezia Giulia restano due: il ricorso a parenti, amici e conoscenti (33,8% dei casi nel 2014) e contatto diretto con il datore di lavoro (28,1% nel 2014)¹⁶⁹. Alla luce di questi dati, viene da pensare se i centri pubblici per l'impiego possano effettivamente essere gli intermediari del mercato del lavoro sui quali investire nel lungo termine in un contesto che, attualmente, sembra ancora legato ad un mercato del lavoro informale.

5.3.2. Programmazione e implementazione di Garanzia Giovani FVG

La programmazione e l'implementazione della Garanzia Giovani nel Friuli-Venezia Giulia sono state precedute da un'attività di rinegoziazione di programmi operativi regionali e nazionali della programmazione 2007-2013 coinvolgente la Commissione Europea, il Governo italiano e la Regione.

¹⁶⁸ Fonti: Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità, Programma operativo Fondo Sociale Europeo 2007-2013: obiettivo 2 – competitività regionale e occupazione: Rapporto annuale di esecuzione annualità 2012.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università, Programma operativo Fondo Sociale Europeo 2007-2013: obiettivo 2 – competitività regionale e occupazione: Rapporto annuale di esecuzione annualità 2012.

¹⁶⁹ Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, I giovani e il mondo del lavoro, Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia, 2015, p. 17.

Precisamente, i notevoli ritardi¹⁷⁰ maturati nell'implementazione della programmazione 2007-2013 hanno obbligato l'Italia ad inserirsi in appositi programmi contenenti un numero più conciso di obiettivi e temi prioritari affrontati, tra cui: il Piano Azione Coesione (PAC). Con questo istituto, si predisponeva una cooperazione rafforzata tra l'Italia e la Commissione Europea per accelerare l'implementazione dei fondi strutturali (specialmente il FESR), prevedendo: l'elaborazione di programmi più concisi e fondati sui fabbisogni accertati; la costituzione di un Gruppo d'Azione composto da rappresentanti nazionali e comunitari; l'attuazione del PAC fondata su fasi, ciascuna concentrata su un nucleo tematico; il coinvolgimento delle Regioni nelle singole fasi preceduto da un accordo stipulato tra Stato e Regioni e un apposito programma parallelo presentato dalla singola Regione.

Il Friuli-Venezia Giulia, alla luce del mancato utilizzo di risorse del FESR 2007-2013, si è inserita nel PAC con il programma *Adesione al Piano di Azione e Coesione della Regione Friuli-Venezia Giulia*, richiedendo una rimodulazione finanziaria di una parte dei finanziamenti previsti ma inutilizzati del FESR in favore del FSE. Il programma presentato dalla Regione conteneva due temi riguardanti l'occupazione giovanile, nello specifico: Imprese e Giovani (con il quale la Regione supportava finanziariamente la nascita di start-up giovanili) e misure di politica attiva.

Concentrando l'attenzione sul tema delle misure di politica attiva, si deve fare notare che la Regione ha deciso di ricorrere ad un ulteriore programma intitolato *Piano integrato di politiche per l'occupazione e il lavoro -PIPOL*¹⁷¹. In merito a questo programma, la sezione riservata ai giovani corrispondeva al piano di attuazione della Garanzia Giovani in Friuli-Venezia Giulia (d'ora in avanti Garanzia Giovani FVG). In altri termini, la Regione Friuli-Venezia Giulia, previa autorizzazione del Governo, ha deciso di redigere un unico programma regionale per l'implementazione del PAC e del PON Iniziativa Occupazione

¹⁷⁰ Nel 2011, l'Italia aveva impiegato soltanto il 16,8% dei Fondi strutturali a sua disposizione. Fonte: Raccomandazione del Consiglio (2011/C 215/02) del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014, considerando n. 15.

¹⁷¹ Testo approvato tramite delibera 731/2014 della Giunta Regionale.

Giovani 2014-2020: in termini finanziari, ciò ha significato che la Garanzia Giovani FVG si è avvalsa di risorse finanziarie dei periodi 2007-2013 e 2014-2020.

Passando alla programmazione, la Garanzia Giovani FVG si rivolge ad un target d'età compreso tra i 15 e i 29 anni. Di questo fascia d'età sono individuate specifiche fasce di riferimento:

- Fascia 1: giovani a rischio dispersione scolastica o formativa o drop out che compiono il 15° anno di età nell'anno solare in cui si registrano a PIPOL e che non hanno compiuto 19 anni
- Fascia 2: giovani NEET che non hanno compiuto 30 anni;
- Fascia 3: giovani che non hanno compiuto 30 anni i quali, al momento della registrazione, hanno conseguito il diploma di qualifica professionale o il diploma di scuola secondaria superiore da non più di 12 mesi.
- Fascia 4: giovani che non hanno compiuto i 30 anni i quali, al momento della registrazione, hanno conseguito un titolo di studi universitario da non più di 12 mesi.

Per tutte le fasce sopramenzionate, Garanzia Giovani FVG ha previsto un pacchetto di servizi che ha visto il coinvolgimento di una partnership composta, composta da: centri pubblici per l'impiego; i centri di orientamento¹⁷² (preposti soprattutto per i giovani rientranti nella fascia 1); istituti scolastici e centri di formazione (previsti per i giovani rientranti nelle fasce 2 e 3); l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli studi di Udine con i loro appositi sportelli di orientamento e career center (previsti per i giovani della fascia 4).

Tale partnership ha offerto una pluralità di servizi suddivisibili nelle seguenti fasi di attività:

- Registrazione (fase 1): si tratta della fase in cui il destinatario dell'iniziativa dichiara la propria volontà ad aderire a PIPOL.

¹⁷² Per quanto riguarda i Centri di orientamento, è bene ricordare che si tratta di un ente pubblico non presente in tutte le Regioni italiane. Tendenzialmente, essi forniscono un servizio aggiuntivo ai Centri pubblici per l'impiego, cercando di fornire consulenza e supporto psicologico per soggetti altamente scoraggiati nella ricerca di un impiego o giovani a rischio drop out.

- Servizi di accoglienza (fase 2): fase di attività da svolgersi entro 60 giorni dalla presentazione delle registrazioni, salvo possibili procrastinazioni in caso di elevata mole di registrazioni effettuate.

In questo caso, si svolgono ordinariamente due incontri: un incontro collettivo e un incontro individuale.

Nel caso dell'incontro collettivo, svolto nei centri pubblici per l'impiego, i giovani registrati vengono informati sul pacchetto di servizi previsto per la Garanzia Giovani FVG e al contempo forniscono informazioni sui propri profili professionali. Conta fare notare che le informazioni fornite dai giovani si rivelano determinanti per il loro inserimento nelle apposite fasce (per fare un esempio esauriente: se un giovane registrato dichiara di essersi laureato da non più di 12 mesi, egli rientra plausibilmente nella fascia 4).

Nel caso dell'incontro individuale, il giovane si reca nella sede dei partner previsti per le singole fasce giovanili per individuare il percorso e le misure attivabili concretizzato nella stipula del documento recante i servizi post accoglienza.

In merito a questo accordo, il giovane si presenta in qualità di soggetto disoccupato e quindi non può essere impegnato in contratti di lavoro, anche a tempo determinato, o essere uno studente. Inoltre, lo stato di disoccupazione deve essere mantenuto nel corso dell'implementazione della Garanzia giovani: in altri termini, un soggetto sottoscrittore non può effettuare prestazioni lavorative munite di apposito contratto o iscriversi a corsi di studio nelle scuole superiori e universitarie, ad eccezione delle prestazioni lavorative e professionali facenti parte della Garanzia Giovani.

- Servizi post accoglienza (fase 3): fase di attività che consiste nell'”offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato, tirocinio”¹⁷³, da svolgersi entro quattro mesi dalla stipula del documento recante i servizi post accoglienza.

Precisamente, sono stati previsti i seguenti servizi di post accoglienza: misure orientative a carattere specialistico; misure di carattere informativo; misure per l'inserimento lavorativo; altre misure. Entrando in dettaglio:

¹⁷³ Raccomandazione (2013/C 120/01) sull'istituzione di una garanzia per i giovani, considerando 5.

Le misure orientative a carattere specialistico risultano dei percorsi individuali con i quali il servizio orientamento regionale cerca di rimotivare e delineare un ritorno al mercato del lavoro per soggetti sfiduciati e a rischio d'uscita dalla forza-lavoro.

Le misure di carattere informativo annoveravano una pluralità d'iniziative, tra cui: reinserimento o mantenimento di giovani 15-18enni in percorsi di istruzione o formativi (prevista esclusivamente per i giovani della fascia 1, a rischio di dispersione scolastica); operazioni per la qualificazione di base abbreviata (durata minima di 1000 ore di cui almeno il 30% di stage; previsto per i giovani della fascia 2); operazioni finalizzate al conseguimento di competenze riferite ad una qualificazione professionale (corsi di 200 ore previsti nuovamente per la fascia 2); operazioni formative professionalizzanti (corsi di 490 ore composti per la metà da insegnamenti in aula e per l'altra da uno stage presso un'impresa; soggetti di riferimento: fascia 2 e 3); operazioni formative per l'apprendimento permanente (percorsi di breve durata finalizzati a fornire nuove competenze; destinatari: fascia 2 e 3, con coinvolgimento della fascia 4 soltanto per l'aggiornamento linguistico); formazione mirata all'inserimento lavorativo (trattasi di un inserimento lavorativo munito di percorso di apprendimento per un soggetto disoccupato e fondato sulla partnership tra enti di formazione e imprese interessate; soggetti di riferimento: fascia 2 e 3); aggiornamento linguistico all'estero per non più di due mesi (previsti per le fasce 3 e 4); master post laurea in Regione o all'estero (trattasi di un sostegno finanziario per lo svolgimento di master universitari, non presente in molte altre Regioni italiane; soggetti di riferimento: fascia 4).

Le misure per l'inserimento lavorativo, invece, contano: accompagnamento al lavoro (si tratta di un servizio di compagnie interinali finalizzato a fornire un supporto al soggetto disoccupato per la ricerca di un'occupazione. Si nota che le compagnie private in questione vengono finanziate soltanto a risultato, ovvero se riescono effettivamente ad aiutare un soggetto disoccupato a trovare un lavoro. Soggetti di riferimento: fascia 2, 3, 4); bonus occupazione (sgravio contributivo per un'assunzione a tempo indeterminato. Soggetti di riferimento: fascia 2, 3, 4); apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (consistente nell'erogazione di un'indennità per lo svolgimento dell'apprendistato. Soggetti di riferimento: fascia 2); apprendistato per

l'alta formazione e la ricerca (avvio di percorsi sperimentali coinvolgenti laureati e dottori. Soggetti di riferimento: fascia 4); mobilità professionale transnazionale e territoriale (consistente in un'erogazione di indennità per i costi di viaggio e alloggio, accompagnata da un servizio informativo proveniente dagli sportelli EURES. Soggetti di riferimento: fascia 2, 3, 4);

Le altre misure, invece, prevedono: tirocini extracurricolari, anche in mobilità geografica (trattasi del cofinanziamento degli indennizzi spettanti al tirocinante e, nel caso di mobilità, di costi aggiuntivi di viaggio e alloggio sostenuti dal tirocinante. Si ricorda che in tale tipologia di inserimento lavorativo, come visto nel paragrafo 5. 2 disciplinata a livello nazionale, si prevede anche un percorso formativo a carico dell'impresa o dell'ente ospitante il tirocinante. Soggetti di riferimento: fascia 2, 3, 4); borse di studio per tirocini extra UE (borse di studio finalizzate a sostenere la mobilità del giovane nei paesi extra UE. Soggetti di riferimento: fascia 4); servizio civile (soggetti di riferimento: fascia 2 e 3); sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (trattasi di un apposito progetto denominato IMPRENDERÒ 4.0 che si concentra su: la creazione di impresa; l'autoimpiego; il passaggio generazionale e la trasmissione di impresa. Per fare ciò, si prevedono: seminari informativi; formazione imprenditoriale; consulenza. Soggetti di riferimento: fascia 2, 3, 4).

Quanto all'attuazione della Garanzia Giovani FVG, la Regione ha deciso di articolare l'implementazione nei singoli capoluoghi di provincia (Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia) prevedendo per ciascuno di essi un importo finanziario e la presenza di un apposito capofila.

L'implementazione ha previsto un sistema di monitoraggio basato sull'uso del framework di indicatori riguardanti la Garanzia Giovani (Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee) ¹⁷⁴ e incontri tra l'amministrazione regionale e i soggetti attuatori coinvolti nella partnership della Garanzia Giovani FVG. Quest'ultima attività è stata

¹⁷⁴ Nel caso italiano, l'uso degli indicatori sopramenzionati si abbina ad una attività di monitoraggio e analisi nazionale elaborata dall'ISFOL. Tale attività prevede l'elaborazione di report settimanali e mensili sull'implementazione della Garanzia giovani nelle singole regioni italiane.

determinante per apportare modifiche in itinere all'implementazione di Garanzia Giovani FVG.

In merito all'attuazione delle iniziative formative, va segnalato l'uso di un approccio bottom-up che ha previsto il coinvolgimento dei beneficiari nella scelta dei corsi da attuare. Tale approccio non ha riguardato i master.

In termini di output, il Friuli-Venezia Giulia ha correntemente impegnato più dell'80% dei fondi a sua disposizione: tale dato allinea la Regione alla media nazionale¹⁷⁵.

In termini di beneficiari, si è riscontrato che, in data 15 maggio 2015, si è avuto un rapporto convocati su iscritti pari al 82%¹⁷⁶. In merito a tale dato si potrebbe dire che il rapporto convocati sui giovani disoccupati in Regione (età 15-29 anni) si attesta al 75,1%¹⁷⁷.

In termini di azioni fornite, non si dispone di un elenco esaustivo su tutte le misure adottate e si limita l'attenzione alle azioni formative e ai tirocini. Nel caso delle azioni formative, si segnala che soltanto 5567 giovani aderenti hanno previsto percorsi formativi nel documento di adesione alla Garanzia Giovani, di questi soltanto 1684 hanno beneficiato di corsi avviati. Nel novero delle azioni formative, si segnalano le seguenti percentuali dei corsi avviati: operazioni formative per l'apprendimento permanente (57,21%); operazioni formative professionalizzanti (12,29%); operazioni per la qualificazione di base abbreviata (11,69%); sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (7,31%); aggiornamento linguistico all'estero per non più di due mesi (4,64%); operazioni finalizzate al conseguimento di competenze riferite ad una qualificazione professionale (4,29%); reinserimento o mantenimento di giovani 15-18enni in percorsi di istruzione o formativi (2,84%); formazione mirata all'inserimento lavorativo (0,08%)¹⁷⁸. Dalla percentuale

¹⁷⁵ I dati inerenti l'impegno finanziario del Friuli-Venezia Giulia sono stati scorti nei report L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, elaborati dall'ISFOL a cadenza mensile. Tra questi report, si segnala: ISFOL, L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia: report mensile numero 3/2016.

¹⁷⁶ Il dato è stato estrapolato facendo la differenza tra il numero complessivo dei convocati (21.894) e il numero dei convocati over 30 (10.028). Fonte: Regione autonoma Friuli- Venezia Giulia, PIPOL – Piano integrato di politiche per l'occupazione e il lavoro: 1° Report Giugno 2015, p. 11.

¹⁷⁷ Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, I giovani e il mondo del lavoro, Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia, 2015b

¹⁷⁸ Regione autonoma Friuli- Venezia Giulia, PIPOL – Piano integrato di politiche per l'occupazione e il lavoro: 1° Report Giugno 2015, p. 14.

appena considerata, sono stati esclusi i master che, nel maggio 2015, ammontavano a: 22 studenti di master all'estero e 38 studenti di master in Regione¹⁷⁹.

Quanto ai tirocini, essi sono stati molto apprezzati dai datori di lavoro, facilitando le imprese (specialmente di piccola dimensione) ad avvalersi temporaneamente di nuova manodopera. Stando a fonti ufficiali, i tirocini di Garanzia Giovani FVG sono stati soltanto inficiati dall'iniziale inconsapevolezza dei datori di lavoro e dalla durata del procedimento amministrativo antecedente l'attivazione del tirocinio. In merito ai tirocini, si segnala che il 20,2% dei tirocinanti sono neolaureati e che la durata è stata mediamente pari a sei mesi. Accanto a questi particolari, si segnala che i tre settori economici più interessati sono stati: manifattura (28,8%); commercio all'ingrosso e al dettaglio (15,3%) e attività professionali scientifiche e tecniche (12,6%)¹⁸⁰.

5.3.3. L'avvio del FSE nella programmazione 2014-2020

La programmazione 2014-2020 si contraddistingue per una maggior enfasi sul tema della disoccupazione giovanile rispetto al passato, come si evince nella disciplina del FSE (regolamento UE 1304/2013) e negli orientamenti strategici comunitari e nazionali.

Nel caso del POR FSE 2014-2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia¹⁸¹, si nota che vi è un'apposita priorità d'investimento riguardante l'integrazione lavorativa dei giovani, che propone il mantenimento della Garanzia giovani e, al contempo, un'azione coerente con il PON Sistemi di politiche per l'occupazione 2014-2020¹⁸². Nello specifico si continua a

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Si precisa che nella programmazione 2014-2020, il Friuli-Venezia Giulia è stato incluso nella categoria di regioni sviluppate, beneficiarie di una percentuale di cofinanziamento pari al 50% per tutti i Fondi strutturali e d'investimento. Inoltre, la Regione è stata inclusa nella cooperazione territoriale e transfrontaliera.

¹⁸² Il PON Sistemi di politiche per l'occupazione 2014-2020 è finalizzato a consolidare il coordinamento nazionale nelle politiche di attivazione e prevenzione della disoccupazione in tutte le Regioni italiane. Nel caso dei giovani, vi è un'apposita priorità di investimento (priorità 8.2) finalizzata a contrastare il job mismatch e mantenere la struttura organizzativa creata con il *PON Iniziativa Occupazione Giovani*. Nello specifico, si prevedono: incentivi finanziari all'assunzione; misure di politica attiva con particolare attenzione a settori che offrono opportunità di crescita; percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca; percorsi di sostegno ai NEET; percorsi di sostegno per la creazione di impresa e lavoro autonomo, compreso il trasferimento generazionale; campagne di informazione rivolte a potenziali beneficiari; produzione di informazioni e di strumenti a supporto di scuole, università, enti di formazione e servizi per il lavoro.

sostenere l'ammmodernamento dei servizi pubblici competenti e prestazioni di interventi a sportello, tra questi: attività di orientamento e tutoraggio; tirocini extra-curricolari e apprendistati; sostegno all'inserimento lavorativo in settori strategici individuati nella *Smart Specialisation Strategy* (come: il settore green e il turismo); potenziamento delle banche dati online sulle possibilità di tirocini o esperienze lavorative in Regione (quindi, censimento delle aziende disponibili ad attivare un tirocinio); ulteriori investimenti per la rete EURES¹⁸³.

A riguardo dell'attuazione del POR FSE 2014-2020, i documenti inerenti la Pianificazione periodica delle operazioni negli anni 2015 e 2016, riscontrano che a partire del 2014 sono state avviate le prime operazioni del programma, seppur in maniera contenuta (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015; 2016). Considerando i temi trattati nell'attuale implementazione, si nota il supporto finanziario rivolto ad alcune iniziative già avviate con la Garanzia Giovani FVG (come: Imprenderò) e attività di inserimento lavoratori di giovani, specialmente se laureati, nelle attività strategiche rilevate nella *Smart Specialisation Strategy* (quindi: green e blue economy; valorizzazione del patrimonio culturale).

5.3.4. Interviste ai soggetti attuatori sull'implementazione del Fondo Sociale Europeo e della Garanzia Giovani (2007-2013; 2014-2020)

In questa sezione si riportano i contenuti delle interviste svolte con i rappresentanti di cinque enti coinvolti nell'implementazione del FSE e della Garanzia Giovani, precisamente: i rappresentanti di 3 enti di formazione accreditati (IRES FVG; ENAIP; Friuli Formazione), 2 rappresentanti del servizio di orientamento universitario (Career Centre dell'Università degli Studi di Udine) e un rappresentante del servizio regionale di orientamento (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Direzione centrale lavoro,

¹⁸³ Quanto ai programmi di cooperazione transfrontaliera, la disoccupazione giovanile viene inclusa nell'obiettivo della creazione di uno sviluppo intelligente nelle aree transfrontaliere, prevedente: investimenti nei settori strategici (Italia-Austria 2014-2020; Italia-Croazia 2014-2020) e collaborazioni tra pubbliche amministrazioni (Italia-Slovenia 2014-2020).

formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili e ricerca). Per ciascuno degli intervistati sono state impiegate interviste strutturate su tre temi principali: il coinvolgimento degli enti nella programmazione del FSE e di Garanzia Giovani; il processo d'implementazione; commenti sulla disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia.

Per quanto attiene la programmazione, si è cercato di capire il coinvolgimento degli enti nella formulazione dei programmi operativi.

Alla luce delle risposte ottenute, gli enti hanno confermato di essere stati coinvolti nell'elaborazione di questionari, limitandosi ad un ruolo consultivo. Al contrario, la Regione ha ricoperto un ruolo centrale, specialmente nella definizione dei temi centrali da affrontare in conformità con gli orientamenti comunitari e nazionali.

In ogni caso, si ribadisce che le fasi consultive non si sono svolte soltanto nella fase di elaborazione del programma ma hanno avuto luogo anche negli incontri periodici di monitoraggio. Questi ultimi sono stati determinanti per apportare modifiche in itinere nella fase di attuazione, specialmente nel caso della Garanzia giovani FVG.

Nel caso dell'implementazione del FSE, i soggetti intervistati hanno riconosciuto unanimemente l'impatto negativo degli oneri burocratici dovuti all'obbligo di conformità a tre fonti normative differenti (diritto comunitario; diritto nazionale e diritto regionale). In merito agli oneri burocratici, va segnalato che la normativa comunitaria istitutiva i costi standard per la rendicontazione ha prodotto indubbiamente uno snellimento negli oneri condizionato però dalla diminuzione dei ricavi e dei finanziamenti in capo ai soggetti attuatori. Malgrado gli oneri burocratici, l'implementazione è stata positivamente contrassegnata dall'ottima capacità d'impegno delle risorse finanziarie e dal rapporto collaborativo tra soggetti attuatori e amministrazione regionale.

Nel caso dell'implementazione di Garanzia Giovani FVG, invece, due soggetti intervistati hanno riscontrato un impatto negativo della campagna promozionale. Nello specifico, è stata criticata l'opacità dei contenuti del programma che ha indotto alcuni potenziali beneficiari a ritenere di godere di una misura assistenzialista in cui il soggetto attuatore

trovava per ciascun individuo un'opportunità di lavoro o un'opportunità formativa. Inoltre, sono state rivolte riserve sul fatto che gli annunci pubblicitari non hanno tenuto debitamente conto della difficoltà dei soggetti attuatori di avviare nell'immediato un'iniziativa.

Ulteriori aspetti negativi dell'implementazione si sono avuti con la lenta comunicazione interna dell'amministrazione regionale e l'insicurezza dei fondi, entrambe cause di ritardi delle misure sportello destinate ai beneficiari.

Quanto al rapporto con l'utenza giovanile, i soggetti intervistati, pur riscontrando l'eterogeneità tra i giovani, hanno individuato una maggioranza alquanto disorientata e sprovvista delle conoscenze per trovare un lavoro o delineare una strategia professionale di lungo termine. Inoltre, gli intervistati hanno riconosciuto che le tempistiche burocratiche della Garanzia Giovani FVG hanno spesso colliso con la necessità dei giovani di trovare un'opportunità lavorativa o formativa in tempi celeri.

Oltre a menzionare le difficoltà incontrate e il rapporto con l'utenza, gli attuatori hanno messo in evidenza anche gli aspetti positivi della Garanzia giovani FVG. Precisamente, l'iniziativa comunitaria ha rafforzato la cooperazione tra l'amministrazione regionale e i soggetti attuatori in tema di occupazione giovanile. Inoltre, i servizi post accoglienza hanno creato occupazione, almeno nel breve periodo ¹⁸⁴. Infine, un intervistato ha ritenuto che la fornitura di un pacchetto di servizi rappresenta la possibilità di una maggior collaborazione interdipartimentale nella pubblica amministrazione regionale e il superamento di erogazioni frammentate e passive in tema di occupazione.

Quanto alle riflessioni sulla disoccupazione giovanile nel Friuli-Venezia Giulia, si è parlato di: il ruolo dell'UE nelle politiche per l'occupazione giovanile; il ruolo della Regione nelle politiche per l'occupazione giovanile; la transizione scuola-lavoro; la condizione giovani.

Quanto al ruolo dell'UE, gli intervistati hanno riconosciuto che essa ha avuto un impatto positivo nelle politiche per l'occupazione giovanile, riscontrabile in: l'influenza esercitata nei confronti del Governo nazionale attraverso il coordinamento delle politiche giovanili; la

¹⁸⁴ Tralasciando il caso dei tirocini, va segnalato che quasi la metà degli studenti frequentanti corsi professionalizzanti muniti di stage hanno ricevuto successivamente offerte di lavoro, mentre alcuni studenti del corso IMPRENDERÒ 4.0 sono riusciti a concretizzare il proprio business plan

creazione di partenariati transnazionali e transfrontalieri per la mobilità professionale dei giovani; l'apporto finanziario per le iniziative in tema di occupazione giovanile. Gli aspetti positivi appena menzionati si contrappongono ad una disapprovazione delle regole attuative e dei procedimenti richiesti per l'implementazione del FSE e di Garanzia giovani. In ogni caso, colpisce il fatto che nessun operatore dichiari imprescindibile la presenza dell'UE nell'area delle politiche per l'occupazione giovanile e ciò può spiegarsi dalla presenza in Regione di una "rete" formale e informale tra i centri formativi e di orientamento e il tessuto imprenditoriale locale.

Nel caso del ruolo della Regione per le politiche occupazionali, tutti gli intervistati ne hanno riconosciuto il ruolo centrale, persino nei confronti del Governo nazionale e degli enti locali. La centralità della Regione si spiega soprattutto in termini di: finanziamenti concessi; documenti programmatici di riferimento per i soggetti attuatori; interazione quotidiana¹⁸⁵ o perlomeno frequente con i soggetti attuatori¹⁸⁶.

A riguardo della transizione scuola-lavoro, due soggetti intervistati ne riconoscono l'incertezza, motivata da due ragioni: l'incapacità delle scuole superiori e universitarie di adeguarsi ad un'educazione professionalizzante; la scarsa importanza riservata all'orientamento nell'offerta formativa nelle scuole dell'obbligo e università. In merito alla transizione scuola-lavoro, si segnala che i centri di formazione accreditati potrebbero sopperire all'incompiuta transizione scuola-lavoro, ma, a detta di un soggetto intervistato, il loro operato è inficiato dalla carenza di fondi pubblici a disposizione.

Considerando il tema della condizione dei giovani, gli operatori ritengono che, oltre ad una formazione più professionalizzante o un potenziamento del servizio orientamento, è necessario che nessun potenziale beneficiario cada in una logica assistenzialista prevedente che un apposito soggetto (pubblico o privato) trovi un lavoro per lui. Quindi si riscontra un'esortazione alla proattività dei giovani, che include anche l'invito a considerare con più attenzione la libera professione e l'imprenditoria.

¹⁸⁵ Basti pensare alla collaborazione sorta tra il Career Centre dell'Università degli studi di Udine e i centri pubblici per l'impiego regionali. Nello specifico, nella sede del Career Centre si ospitano dipendenti dei centri pubblici impiego nell'ottica di one stop shop.

¹⁸⁶ Si precisa che queste caratteristiche si manifestano anche nelle altre Regioni italiane. In merito, è doveroso ricordare che la centralità delle regioni nel tema delle politiche occupazionali giovanili tende a creare discipline diverse tra Regione e Regione, disincentivando in molti casi opportunità di mobilità interregionale.

5.3.5. Il commento dei giovani: questionario online sulla Garanzia Giovani FVG

Al fine di avere la prospettiva analitica più ampia possibile, si è deciso di coinvolgere i principali beneficiari delle iniziative comunitarie: i giovani. Per la precisazione, l'oggetto di discussione è stata la Garanzia Giovani FVG poiché essa è stata un'iniziativa rivolta ad un'ampia fascia di giovani in Regione.

Una volta deciso il tema, è stato elaborato un apposito questionario online, munito di domande a risposte chiuse (in alcuni casi con scelta unica e in altri a scelta multipla) e una sola domanda aperta richiedente commenti sull'esperienza vissuta.

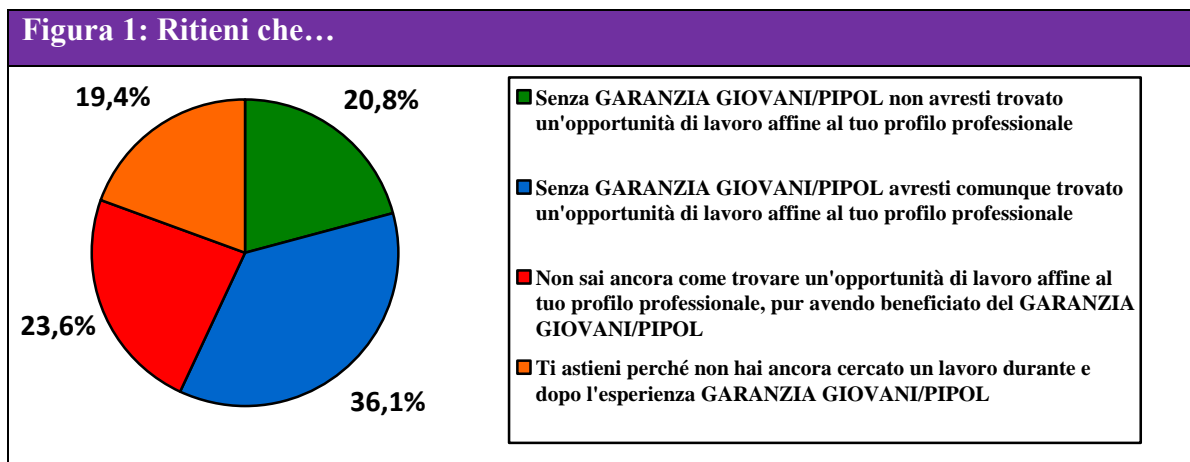
Pur avendo riscontrato difficoltà a trovare soggetti intervistati, sono state ottenute 72 risposte che per almeno il 70% dei casi provengono da giovani neolaureati raggiunti tramite il Career Centre dell'Università degli studi di Udine.

Poste queste precisazioni, si offre la disamina dei risultati raggiunti in base ai temi affrontati, ovvero: informazioni personali; considerazioni generali; servizio orientamento; formazione; tirocinio; commento personale.

Nel caso delle informazioni personali, si riscontra che, salvo poche eccezioni, la maggioranza degli intervistati abbia un'età compresa tra i 24-28 anni e che il 66,2% sia di sesso femminile. Di questi intervistati, si segnala che il 50% si è iscritto nel 2015 e il 26,4% si è iscritto nel 2014: il che significa avere soltanto una minoranza di giovani pari al 23,6% registratasi nel 2016 e quindi con un'esperienza relativamente breve con la Garanzia Giovani.

Quanto alle considerazioni generali, si è riscontrato che, salvo il 20% degli astenuti, il commento complessivo sull'impatto della Garanzia Giovani FVG nel facilitare un inserimento lavorativo idoneo al profilo professionale dei beneficiari è risultato essere negativo: il 36,1% ritiene che avrebbe trovato un'opportunità di lavoro affine al proprio percorso professionale, anche in assenza dalla Garanzia Giovani FVG; il 23,6%, invece, palesa la propria incapacità di trovare opportunità di lavoro affini al proprio profilo professionale, pur avendo beneficiato della Garanzia Giovani FVG. In contrasto, il 20,8%

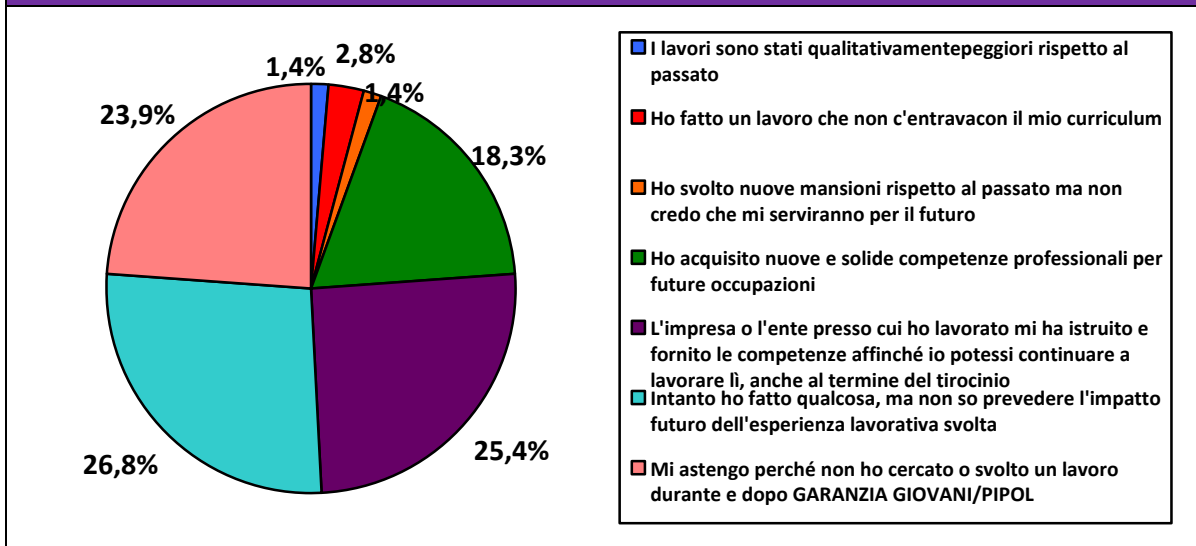
riconosce che non avrebbero trovato opportunità di lavoro affini al proprio profilo professionale in assenza della Garanzia Giovani FVG (**Figura 1**). Il fatto che un terzo delle risposte affermino che i beneficiari avrebbero trovato le stesse opportunità lavorative merita indubbiamente attenzione, soprattutto per appurare il manifestarsi del deadweight effect (capitolo 2, paragrafo 1).



Nel valutare invece il miglioramento della qualità dei lavori svolti durante o dopo l'esperienza GARANZIA GIOVANI/PIPOL rispetto al passato, si riscontra un parere per lo più positivo (**Figura 2**). Per la precisazione, il 25,4% ha dichiarato che i datori di lavoro li hanno istruiti affinché questi ultimi continuassero al lavorare anche al termine del tirocinio. Accanto al dato più positivo, si nota un altro dato apprezzabile: il 18,3% ritiene di avere acquisito solide competenze professionali per il futuro. In contrasto con le percentuali appena espresse, il 26,8% dei giovani ritiene di non essere in grado di stimare l'impatto futuro dell'esperienza lavorativa svolta. A completare il quadro vi sono 23,9% astenuti e una minoranza complessivamente insoddisfatta dei tirocini svolti ¹⁸⁷: In relazione ai risultati conseguiti, quindi, si denotano risultati incoraggianti sugli sbocchi occupazionali dei tirocini, fermo restando l'interesse e la disponibilità di tempo dei datori di lavoro.

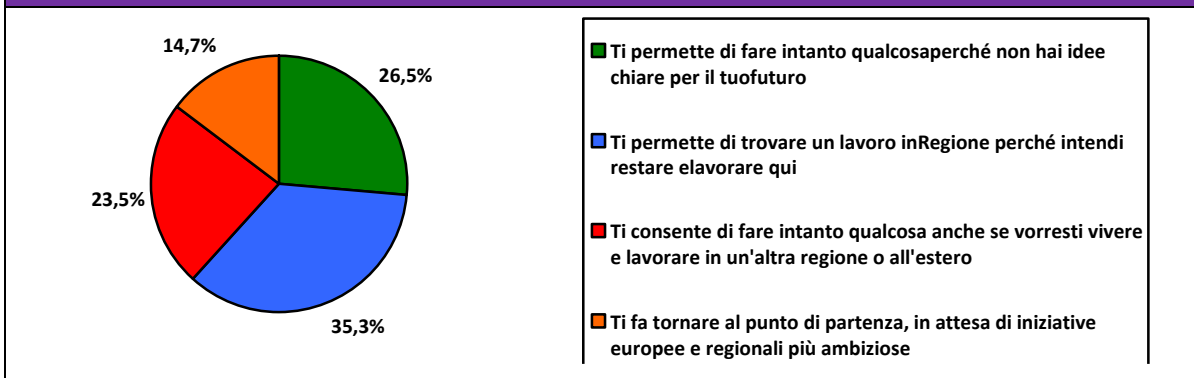
¹⁸⁷ Per la precisazione: 2,8% di giovani sostengono di avere svolto un lavoro non pertinenti con il proprio profilo professionale; 1,4% sostengono di avere svolto attività lavorative plausibilmente poco utili per il futuro e 1,4% afferma di avere svolto un lavoro qualitativamente peggiore rispetto al passato

Figura 2: Come valuti il miglioramento della qualità dei lavori svolti durante o dopo l'esperienza Garanzia giovani/PIPOL rispetto al passato?



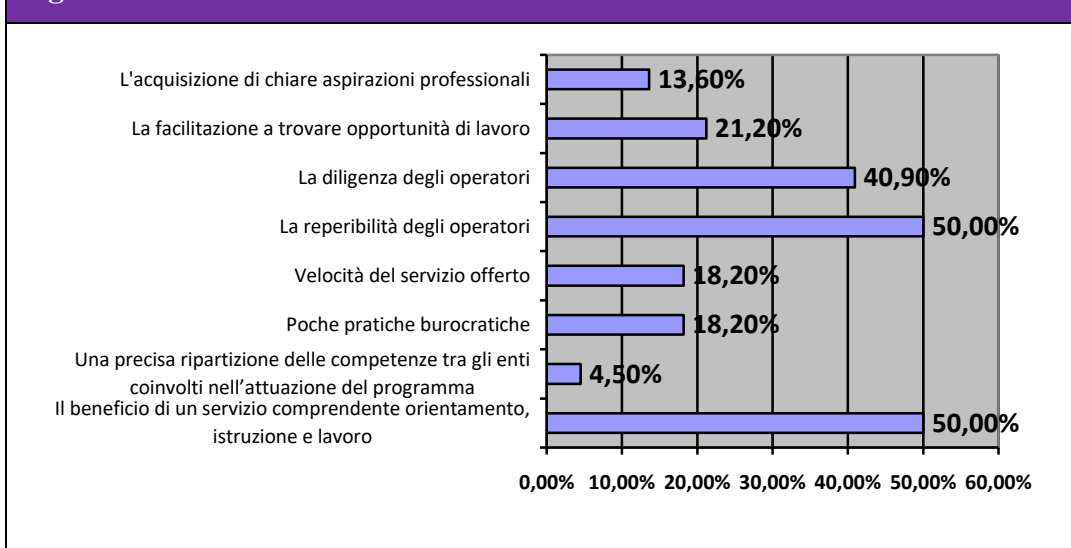
In termini di rapporto con le esigenze individuali, si è cercato di capire se la Garanzia giovani FVG è risultata essere coerente con le ambizioni degli intervistati. Nello specifico, si è notato che per il 35,3% Garanzia Giovani consente loro di stare e lavorare in Regione poiché è qui che loro vorrebbero restare. Al legame con il proprio territorio si contrappongono altre due situazioni: il 26,5% dei giovani palesa scarsa chiarezza sul futuro e ritiene che la Garanzia Giovani li aiuti a fare intanto qualcosa, mentre il 23,5% ritiene che Garanzia Giovani aiuti loro a fare intanto qualcosa benché la loro vera aspirazione sarebbe lavorare in un'altra Regione o all'estero. Nel quadro di giovani legati al territorio, potenziali giovani rientranti nel fenomeno di "fuga dei cervelli" e indecisi, si trova anche il 14,7% di giovani più pessimisti che esprimono la delusione di ritornare al punto di partenza, in attesa che vi siano misure politiche comunitarie e regionali più ambiziose (**Figura 3**). Con tali dati, si può avere un'ulteriore prova dell'eterogeneità presente tra i giovani e riscontrare che alcuni di loro sembrano non essere usciti dalla fase di stallo precedente (lock-in).

Figura 3: In rapporto alle tue esigenze, Garanzia giovani/PIPOL...



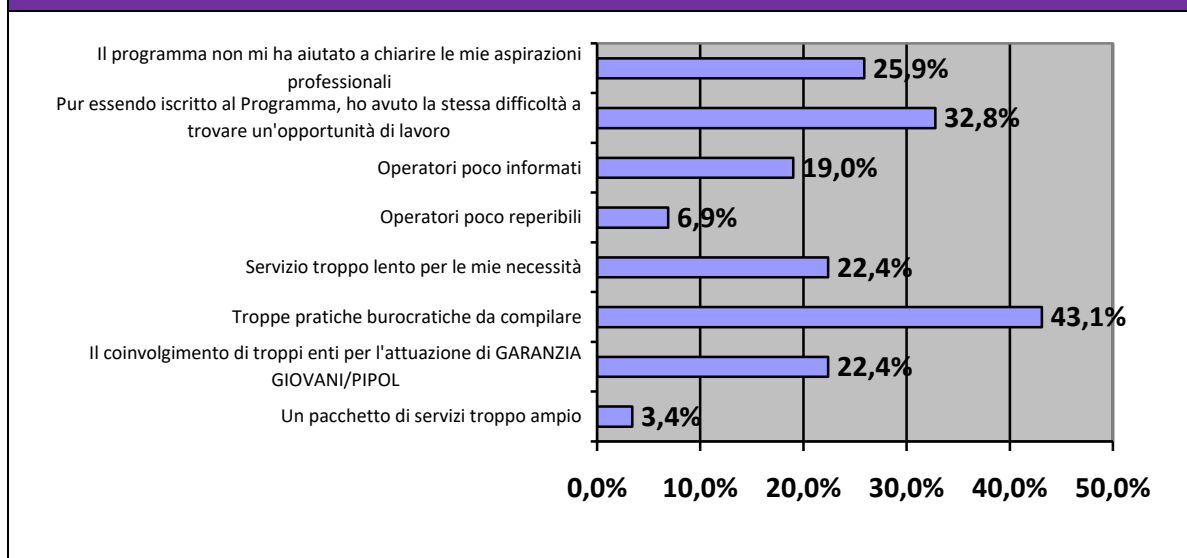
Quanto alla richiesta di scegliere tra tre opzioni per capire cosa ha funzionato della Garanzia giovani, gli intervistati ne hanno individuato soprattutto tre: il beneficio di un servizio comprendente orientamento, istruzione e lavoro (50%); la reperibilità degli operatori (50%); la diligenza degli operatori (40,9%). Meno impatto è stato esercitato dalla celerità del servizio (velocità del servizio e poche pratiche burocratiche sono state incluse dal 18,2% dei rispondenti) e dal sostegno all'inserimento lavorativo (facilitazione a trovare un'opportunità di lavoro è stata scelta dal 21,2% dei rispondenti e l'acquisizione di chiare aspirazioni professionali si è attestata al 13,6%). Per cui, sembra che l'approccio degli operatori e l'idea di presentare un pacchetto di servizi siano state i valori aggiunti più rimarcati dagli utenti (**Figura 4**).

Figura 4: Che cosa ha funzionato di Garanzia Giovani/PIPOL?



Nel chiedere invece al massimo tre opzioni per individuare cosa non ha funzionato della Garanzia Giovani, si nota che il 43,1% ha biasimato il numero di pratiche burocratiche da compilare e il 22,4% ha criticato sia la lentezza del servizio rispetto alle necessità che il coinvolgimento di troppi enti inclusi nell'implementazione. Inoltre, si segnalano le critiche sull'inserimento lavorativo (il 32,8% dice, che pur essendo iscritta a Garanzia Giovani, ha trovato le stesse difficoltà a cercare un'occupazione mentre il 25,9% continua a non avere chiare aspirazioni professionali, anche a termine dell'esperienza) (Figura 5). Alla luce di questi dati, sembra necessario chiedersi se debbano essere apportate delle modifiche per alleggerire i procedimenti e le tempistiche delle fasi di attività e, allo stesso momento, meditare sulle persistenti incapacità dei beneficiari nel cercare e trovare un'occupazione.

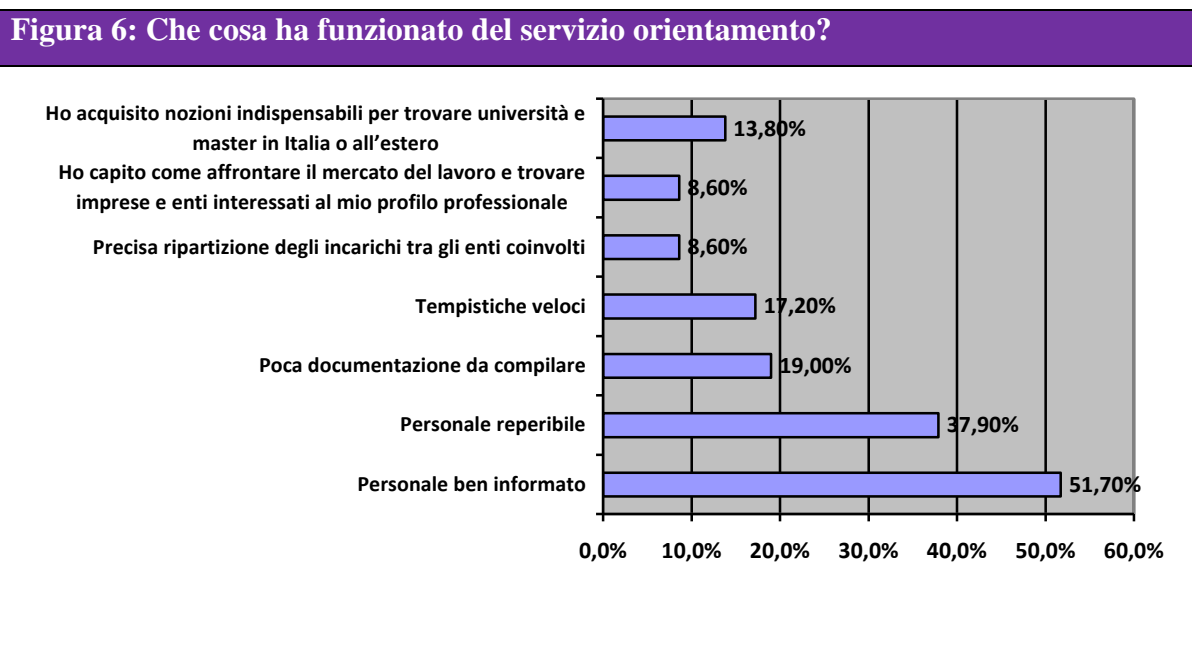
Figura 5: Che cosa non ha funzionato di Garanzia giovani?



A riguardo del servizio orientamento, fornito dai centri pubblici per l'impiego e dalle università, si è chiesto di valutare da 1 a 10 l'indispensabilità di un consulente del lavoro o di un addetto al servizio orientamento per chiarire il percorso professionale da intraprendere. Le risposte a tale domanda non sono state omogenee e i pareri sembrano dividersi tra un gruppo di favorevoli e contrari: il 51,5% degli intervistati ha presentato una valutazione attestante tra il 6 e il 10, mentre il restante 48,5% non ha dato voti superiori al 5. Alla luce di questo dato, si può denotare che la divergenza delle opinioni si debba anche alla sicurezza di alcuni giovani sul proprio futuro professionale oppure ad una mera

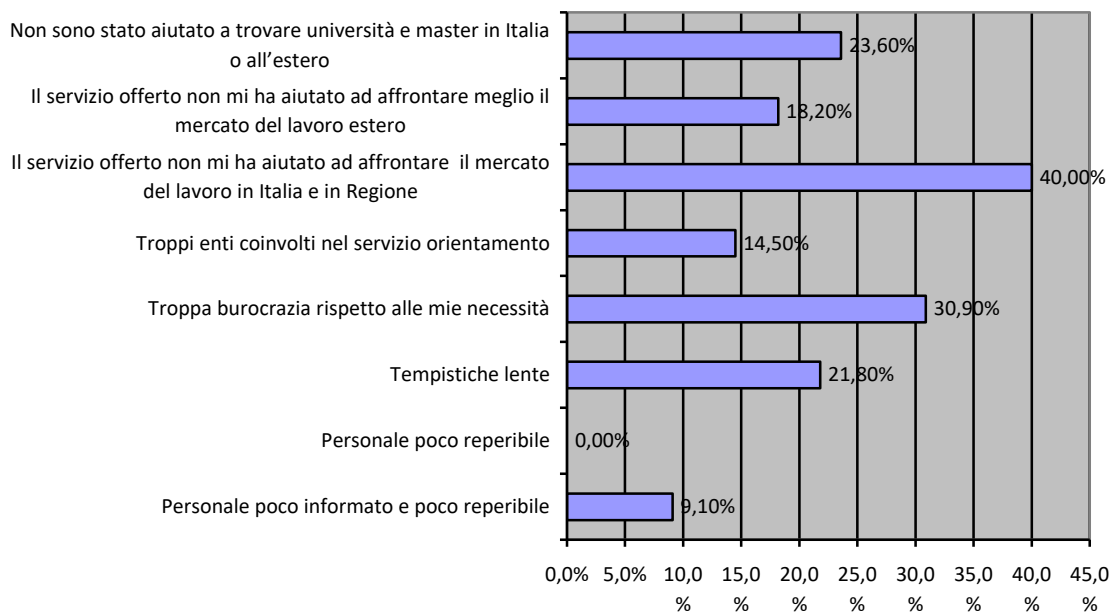
insoddisfazione del servizio ottenuto. Precisamente, i giovani hanno espresso un apprezzamento nei confronti del servizio fornito dagli operatori (il 51,7% ha riconosciuto che il personale fosse ben informato e il 37,9% ne ha segnalato la reperibilità) (**Figura 6**). Al contempo, sono state individuate due aree critiche nel servizio: mancanze nel facilitare l'orientamento lavorativo e formativo dei giovani ¹⁸⁸ e un eccessivo onere burocratico (30,9%) (**Figura 7**).

Riflettendo sui dati ottenuti, non si nota un'unanime approvazione per il servizio orientamento. Probabilmente, certi giovani si sono ritenuti insoddisfatti poiché necessitavano una maggior consulenza individuale oppure una miglior consapevolezza dei canali (anche informatici) da consultare per trovare un lavoro.



¹⁸⁸ Precisamente: il 40% degli intervistati ritiene che il servizio orientamento non è stato in grado di fare capire loro come affrontare meglio il mercato del lavoro in Italia e la Regione; il 23,6% ha ritenuto di non essere stato aiutato a trovare università o master in Italia e all'estero; il 18,2% ritiene di non essere stato aiutato a trovare opportunità di lavoro all'estero.

Figura 7: Che cosa non ha funzionato del servizio orientamento?



Dopo avere analizzato il tema dell'orientamento, si è posta attenzione ai corsi formativi inclusi in Garanzia giovani FVG. Nella maggior parte dei casi (il 56,7%) gli intervistati che hanno risposto a questa sezione di domande hanno svolto un'attività formativa inclusiva di un successivo stage.

Per capire l'impatto delle attività di formazione nel potenziare il profilo occupazionale dei beneficiari, si è chiesto agli intervistati di valutare da 1 fino a 10 la capacità dei corsi di conferire ai beneficiari una figura professionale. Le risposte si sono rivelate positive visto che una percentuale pari al 68% ha dato una valutazione attestata tra il 6 e il 9: nello specifico, i valori più selezionati sono stati 7 (22%) e 6 (19,5%) (**Figura 8**).

Nel richiedere invece una valutazione da 1 a 10 riguardanti il livello di competenze professionali acquisite si riscontra un ulteriore gradimento confermato dal fatto che i valori compresi tra il 6 e il 9 sono stati scelti dal 75,5% degli intervistati (**Figura 9**).

Successivamente, è stato chiesto di scegliere al massimo due opzioni per capire cosa ha funzionato dei corsi. In merito, è prevalsa l'opzione "*possibilità di ampliare la cultura personale a prezzi contenuti*" (51,6%). Accanto a questa opzione, si segnala che il 32,3%

degli intervistati ritiene di avere acquisito la conoscenza di imprese e luoghi in cui si potrebbe ipotizzare realisticamente di lavorare o viverci, mentre la medesima percentuale esprime soddisfazione per l'insegnamento pratico e poco teorico (**Figura 10**).

In base a quanto è stato scoperto sui corsi, va riconosciuto il plauso di un'elevata maggioranza dei giovani e loro impatto nel chiarire ulteriormente le idee ai giovani sul loro profilo professionale che ne legittimano una continuità nell'operato e forse un maggior investimento. Al contempo si constata che il legame tra attività formative e sbocchi lavorativi potrebbe essere ulteriormente sviluppato.

Figura 8: Da 1 a 10 quanto quest'esperienza è riuscita a conferirti una figura professionale?

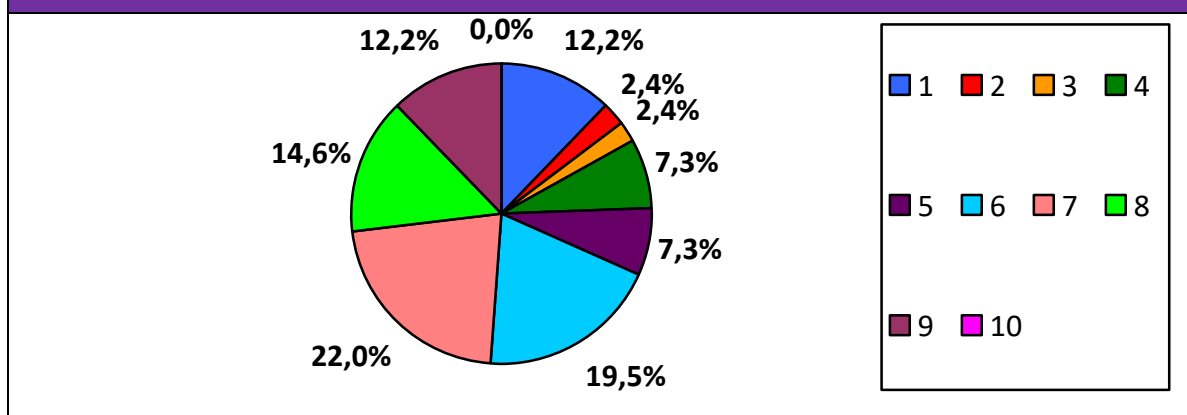


Figura 9: da 1 a 10 come valuti il livello delle nuove competenze professionali acquisite con il corso?

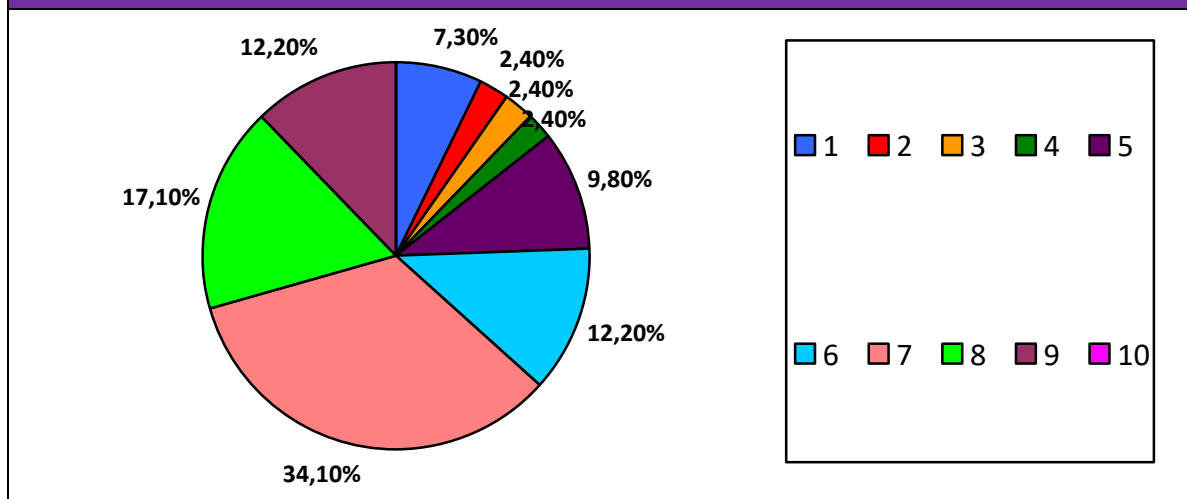
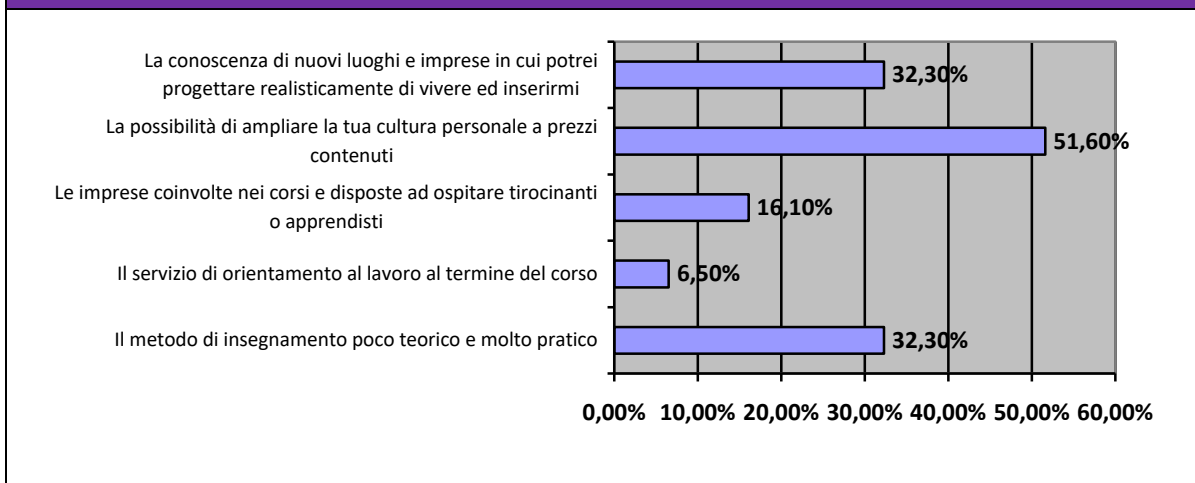


Figura 10: che cosa ha funzionato del corso?



In merito ai tirocini, si riscontra che il 75,4% dei giovani è riuscito a procurarselo autonomamente, il che può portare a considerare che la maggior parte dei giovani abbia dimostrato un'egregia proattività.

Nel richiedere ai giovani di valutare da 1 a 10 la capacità di queste esperienze nel delineare un profilo professionale, il 79,6% degli intervistati ha dato una valutazione attestata tra il 6 e il 10, mentre il 20,4% non ha espresso un parere positivo (**Figura 11**). Alla richiesta di valutare sempre da 1 a 10 le competenze professionali acquisite dal tirocinio, l'88,1% ha dato risposte positive, attestata tra il 6 e il 10 (**Figura 12**).

Oltre a chiedere dell'impatto formativo e orientativo dei tirocini, si è entrati in un altro tema solitamente taciuto da legislatori comunitari, nazionali e regionali: la retribuzione dei tirocini.

Precisamente, sono state presentate soglie di retribuzioni: la soglia attualmente vigente inferiore a euro 500; euro 500 – 650; euro 650 – 800; euro 800 – 950; soglia superiore ad euro 950. In base a tali opzioni, soltanto l'8,8% ha espresso soddisfazione per la soglia in vigore, mentre il 91,2% suggerisce un rialzo più o meno drastico. Nello specifico, l'opzione più quotata è stata la soglia tra euro 650 – 800 (43,9%) seguita poi da chi sostiene la soglia di euro 800 – 950 euro (17,5%) e chi apprezzerrebbe un aumento graduale (euro 500 – 600),

senza trascurare l'ultima opzione comunque di chi sostiene una soglia superiore ad euro 950 (12,3%) (**Figura 13**).

Traendo una conclusione sui tirocini, si nota che i giovani ne abbiano apprezzato l'impatto formativo e orientativo, esprimendo percentuali leggermente superiori rispetto all'impatto, pur elevato, dei corsi di formazione. Ricordando che quasi un quarto degli intervistati ha affermato che i tirocini sono stati seguiti dalla continuità lavorativa presso lo stesso datore di lavoro, si può pensare che questa modalità di inserimento lavorativo dia segnali incoraggianti ma migliorabili.

Constatata la positività formativa e orientativa dei tirocini, le valutazioni espresse dai giovani in merito alle retribuzioni dei tirocini urgono una seria considerazione da parte dei policy-makers, specialmente a livello regionale. Benché i tirocini assolvano anche ad una finalità formativa, essi sono pur sempre un lavoro che non dovrebbe più prevedere un compenso di euro 3 all'ora. Il compenso oggettivamente basso dei tirocini non solo stride con la retribuzione oraria ma pare essere anche antitetico all'idea di investire per i giovani. Infatti, i compensi bassi disincentivano esperienze di mobilità e soprattutto non consentono ad un giovane di arricchire il proprio patrimonio finanziario per potere effettuare degli investimenti autonomi sul proprio futuro professionale. Pertanto sarebbe auspicabile che i tirocini non fossero soltanto preziose esperienze lavorative-formative ma anche una delle prime occasioni in cui il giovane possa continuare ad investire sul proprio profilo professionale, senza temere di andare in perdita finanziaria o richiedere aiuti alla propria famiglia.

Figura 11: da 1 a 10 quanto il tirocinio ti ha aiutato a delineare il tuo profilo professionale?

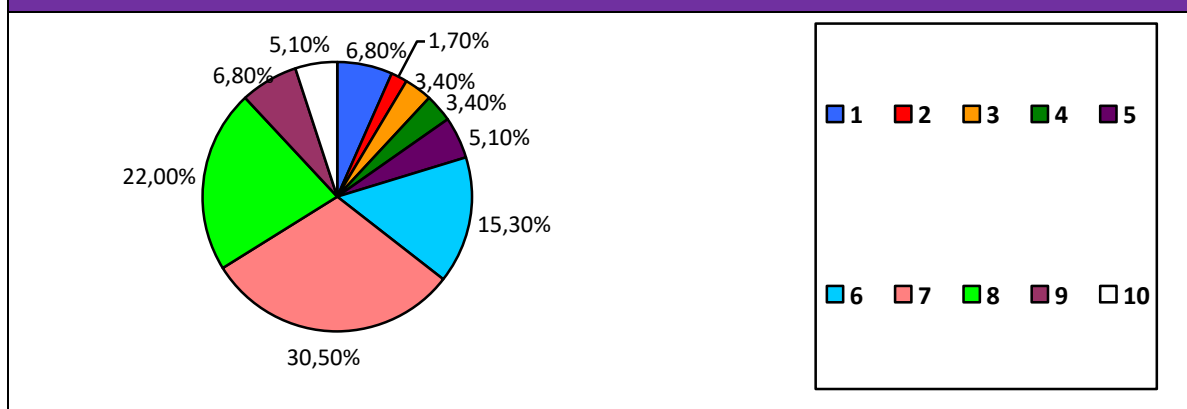


Figura 12: da 1 a 10 quanto pensi di avere imparato professionalmente?

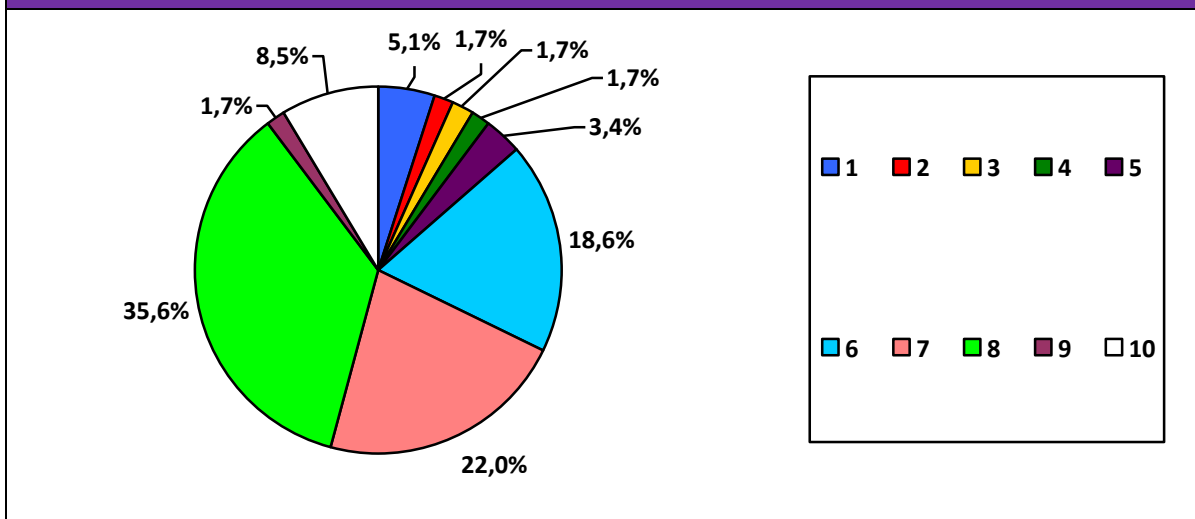
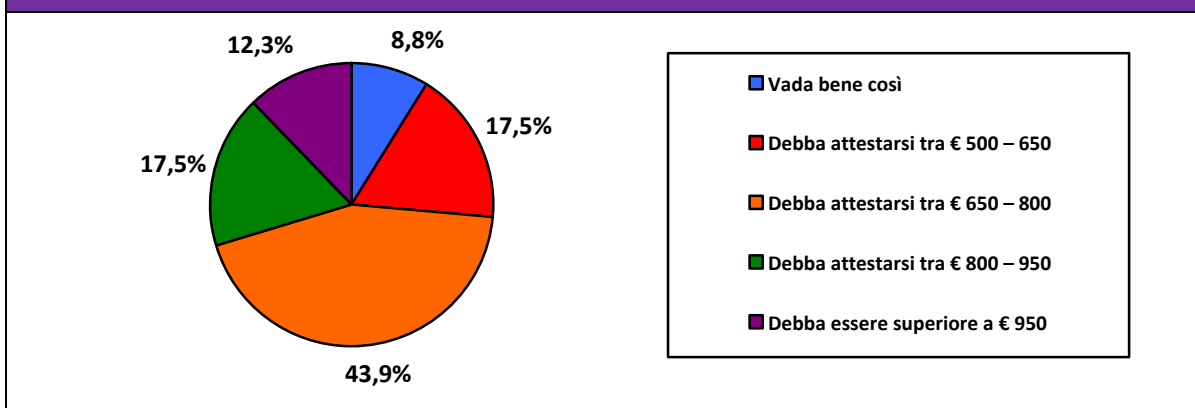


Figura 13: Pensi che la retribuzione...



Quanto alle domande aperte e facoltative, si è voluto dare agli intervistati spazio illimitato affinché esprimessero opinioni personali sull'esperienza o enfatizzassero aspetti poco evidenziati nel questionario. Tra le 23 risposte ottenute, si alternano commenti positivi e negativi in cui prevale l'incapacità di predire se l'esperienza di Garanzia Giovani possa essere stata effettivamente utile nel lungo termine.

L'aspetto più apprezzato sono state le esperienze internazionali (corsi di aggiornamento linguistico; master all'estero; tirocini di lavoro all'estero), le quali hanno influito positivamente sulle competenze professionali e sulla proattività dei giovani.

I tirocini, invece, destano commenti divergenti. Da una parte, alcuni giovani apprezzano il fatto di avere avuto l'opportunità di inserirsi e farsi conoscere nel mondo del lavoro, dall'altra i compensi bassi e alcune mansioni lavorative poco pertinenti non hanno potuto evitare critiche.

Benché alcuni giovani abbiano espresso soddisfazione per il servizio ottenuto, le critiche più numerose riguardano l'attuazione della Garanzia Giovani. Nello specifico, sono stati criticati: l'eccessiva burocrazia (specialmente antecedente lo svolgimento dei tirocini), i rimborsi tardivi da parte della Regione per lo svolgimento dei tirocini e il flusso delle informazioni (ad esempio: un intervistato ha dichiarato di non essere stato informato adeguatamente sui rimborsi spese per master all'estero) e almeno due critiche rivolte agli scarsi sbocchi lavorativi dei master svolti in Regione. Oltre all'implementazione della Garanzia Giovani, alcuni giovani hanno espresso critiche nei confronti del divieto di svolgere attività lavorative (escluse quelle pagate con i voucher) non rientranti nell'iniziativa: così facendo, i giovani in questione non hanno avuto la possibilità di incrementare il proprio reddito.

CONCLUSIONI

L'analisi presentata in questa tesi illustra quanto siano complesse le politiche dell'UE volte a contrastare la disoccupazione giovanile e quanto il processo decisionale e attuativo di svariate iniziative comunitarie siano condizionati dagli Stati membri.

Per esaminare il fenomeno, si è partiti dal problema, riscontrando che la disoccupazione giovanile si è manifestata in maniera eterogenea in Europa. I casi più drammatici, contrassegnati anche da una disoccupazione di lunga durata, hanno riguardato soprattutto Stati membri con grosse difficoltà a riformare politiche macroeconomiche, politiche di welfare e politiche giovanili. Nel descrivere il fenomeno, non sono stati trascurati i suoi effetti, specialmente sull'autostima personale e sulla scarsa autonomia finanziaria del giovane nei confronti della propria famiglia, e sono state poste riflessioni sulla possibilità di includere la disoccupazione giovanile in una più ampia tematica della precarietà materiale e lavorativa dei giovani, espressa anche nei casi di contratti di lavoro part-time o a tempo determinato.

Successivamente, sono state individuate le policies più pertinenti al tema esaminato: politiche di attivazione e politiche giovanili oppure l'uso congiunto di entrambe le policies. Avendo riscontrato che l'UE può esercitare sole competenze di sostegno per le due policies, si è deciso di fornire un'analisi delle politiche di attivazione e politiche giovanili negli Stati membri, riscontrando anche in questo caso una varietà di approcci. Nel caso delle politiche di attivazione, sono state evidenziate divergenze tra gli Stati in merito agli obiettivi alle modalità di attuazione delle iniziative, e sono state messe in risalto le criticità della policy riscontrabili nella persistenza dello stallo del giovane disoccupato (lock-in) o nell'incapacità del soggetto erogatore di fungere da supporto per i beneficiari (deadweight

effect). Nel caso delle politiche giovanili, invece, si è riscontrato che il loro obiettivo di programmare e implementare servizi attinenti l'educazione e la transizione scuola-lavoro, è inficiato dalla scarsa enfasi espressa da alcuni governi nazionali, dovuta principalmente all'assenza di un modello consolidato tra gli Stati membri.

Considerando invece le iniziative comunitarie, sono stati analizzati i metodi di coordinamento comunitari in materia di politiche occupazionali riguardanti i giovani e le politiche giovanili. Nel caso del coordinamento delle politiche occupazionali riguardanti i giovani, si è appurato che, malgrado le istituzioni comunitarie abbiano rafforzato i loro poteri di indirizzo e controllo nelle strategie e nei budget nazionali, il tema dell'occupazione giovanile si riduce all'enunciazione di orientamenti e generici obiettivi di medio termine, che non riescono ad incidere sulla qualità delle performance degli Stati membri. Inoltre, la letteratura scientifica ha anche mostrato dello scetticismo nei confronti del consenso comunitario nei confronti della flexsecurity.

Invece, il coordinamento delle politiche giovanili, pur avendo prestato inizialmente poca attenzione al tema dell'occupazione giovanile, ha progressivamente incrementato il numero di iniziative a sostegno della mobilità professionale e formativa dei giovani. Inoltre, esso è ricorso, specialmente nell'ultima strategia del 2009, ad un'impostazione metodologica fondata sull'uso di indicatori che consente di trattare il tema dei giovani e della loro precarietà in maniera obiettiva e dettagliata tra gli Stati membri. L'unica criticità del metodo di coordinamento delle politiche giovanili consiste nell'incapacità dell'UE di condizionare le normative nazionali riguardanti forme di inserimento lavorativo per i giovani (tirocini e apprendistati).

Considerando le misure dell'UE per l'occupazione giovanile (programmi UE per la gioventù; microfinanza pubblica; Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile; Garanzia giovani; Politica di coesione) si è notato la loro implementazione dipenda da fattori domestici degli Stati membri e delle Regioni (specialmente nella Politica di coesione) e dall'attivismo di università, scuole o intermediari finanziari nei rispettivi casi dei programmi UE per la gioventù e del microcredito. Ciononostante, ciascuna iniziativa merita apposite annotazioni.

- I programmi UE per la gioventù, pur avendo l'inestimabile pregio di sostenere la mobilità dei giovani, sono inficiati dal fatto di non fornire adeguati indennizzi ai giovani in mobilità.
- Il microcredito comunitario è ancora una misura cronologicamente recente e finanziariamente modesta, per cui è ancora prematuro ritenerla una forma di intervento stabile e certa per i giovani;
- L'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e la Garanzia giovani hanno rappresentato una forma di intervento straordinario che ha la possibilità di uniformare le prestazioni dei servizi regionali per l'inserimento o il reinserimento lavorativo dei giovani disoccupati in tutta l'Unione Europea. A condizionare l'efficacia di questa misura, permane un livello di prestazioni eterogeneo tra Stati membri e Regioni e l'incapacità di predire se l'intervento possa avere effetti nel lungo tempo o presentare soddisfacenti risultati in termini di costi-benefici.
- La politica di coesione: risulta essere uno degli strumenti principali attraverso i quali l'UE può incidere sulla disoccupazione giovanile, specialmente nel caso del Fondo Sociale Europeo. Nello specifico, gli interventi possono incidere sull'ammodernamento dei servizi a sostegno dei giovani disoccupati. Tuttavia, l'implementazione della politica di coesione non è sempre idonea ad interventi tempestivi ed emergenziali, prova ne è: il ricorso ad un'implementazione multi-livello includente anche i Governi e fattori nazionali; gli oneri burocratici riservati ai soggetti attuatori specialmente nella rendicontazione delle spese; il protrarsi dei negoziati tra Istituzioni comunitarie e rappresentanze nazionali e regionali di nuovi o rettificati programmi operativi.

Per fornire maggiori informazioni sulle implicazioni dell'implementazione multi-livello delle iniziative comunitarie, si è considerato il caso-studio dell'attuazione del Fondo Sociale e della Garanzia Giovani in Friuli-Venezia Giulia. Precisamente, il Fondo Sociale Europeo non ha riscontrato criticità nelle ultime due programmazioni e anzi è diventato uno strumento finanziario e programmatico di riferimento per le politiche occupazionali e sociali della Regione. Al contrario, l'attuazione della Garanzia giovani è stata segnata dalla difficoltà dell'amministrazione regionale e dei soggetti attuatori ad avviare l'iniziativa comunitaria e dall'elevato onere burocratico in capo sia agli operatori che ai beneficiari: in

entrambi i casi, l'esito è stato la mancata offerta di servizi immediati e informazioni attendibili. Ciononostante, si notano le potenzialità dei tirocini, cofinanziati dalla Regione, e dei corsi formativi (specialmente all'estero), i quali si sono dimostrati utili ai giovani per chiarire le proprie aspirazioni professionali e acquisire nuove conoscenze.

Sulla base dell'analisi finora svolta, si possono formulare alcune considerazioni critiche riguardo alla capacità dell'UE di intervenire nell'ambito delle politiche dell'occupazione giovanile e suggerire alcuni profili di azioni che, ad avviso di chi scrive, contribuirebbero a migliorare la loro efficacia.

Nei casi in cui il contesto normativo rimanga inalterato e la stabilità dell'UE non venga compromessa da ulteriori uscite da parte degli Stati membri, si ritiene che ci siano dei margini di manovra per cambiamenti incrementali e non strutturali delle iniziative a favore dell'occupazione giovanile.

Sicuramente, l'Unione Europea può continuare a ricorrere alla politica di coesione o ad interventi straordinari (come la Garanzia giovani) al fine di condizionare l'operato dei servizi nazionali o regionali in favore di giovani disoccupati. A sostegno del mantenimento di tali iniziative, restano infatti le prove che l'UE abbia modificato o, nei casi peggiori, soltanto impegnato temporaneamente e finanziariamente realtà nazionali e regionali, presentando un approccio programmatico munito di indicatori e target quantitativi capaci di oggettivare successi e insuccessi attuativi. Nel perseguire cambiamenti strutturali di capacity-building attraverso gli strumenti sopramenzionati, i policy-makers comunitari si devono rendere conto tuttavia di incorrere il rischio di un'allocazione inefficace delle risorse da parte di alcune realtà nazionali e regionali sprovviste di un disegno strategico (che, nei casi di politiche per l'occupazione, si riscontrano soprattutto nel lock-in e nel deadweight effect) e di un'implementazione multi-livello che non facilita sempre gli attuatori (in termini di oneri burocratici e ricavi conseguiti) e i beneficiari di progetti o interventi previsti (in termini di oneri burocratici e tempestività o condizionalità dei servizi ottenuti). In merito a tali criticità, l'unico intervento capace di dissuadere condotte implementative scorrette riguarda la sospensione dei finanziamenti o una contrazione degli stessi nelle programmazioni successive; il ricorso ad ulteriori forme di rendicontazione e

monitoraggio, invece, rischiano di occupare consistente tempo anche di attuatori efficaci, riducendosi ad un ostacolo all'efficienza complessiva della politica di coesione e degli interventi straordinari.

Accanto alle iniziative sopramenzionate, si ritiene che i maggiori sforzi debbano essere convogliati nelle iniziative dell'UE per la gioventù (Programmi UE per la gioventù; Microfinanziamento pubblico; misure previste nel coordinamento delle politiche per la gioventù) affinché i giovani non dipendano soltanto dalle capacità dei propri Stati e Regioni di appartenenza.

Sembra opportuno il mantenimento dell'impostazione dualistica comprendente sostegno alla mobilità individuale e partenariati in temi di formazione, lavoro e rappresentanza politica, accanto ai quali tuttavia devono essere aggiunte revisioni in termini finanziari. Più in dettaglio, i giovani in mobilità formativa o lavorativa dovrebbero godere di indennizzi capaci di coprire le spese per alloggio e residenza: i rimborsi finanziari attuali, infatti, sono insufficienti e rischiano di dare l'impressione che la mobilità nell'Unione Europea riguardi prevalentemente giovani appartenenti a famiglie di ceto sociale medio-alto e non agevolati giovani di estrazione sociale medio-bassa. Aumentando l'entità finanziaria degli indennizzi, l'Unione Europea darebbe un esempio, specialmente agli Stati membri, che un giovane, indipendentemente dalle sue condizioni sociali e geografiche, debba sì investire sul proprio futuro, evitando però di incorrere in perdite economiche eccessive o richiedere alla propria famiglia un ulteriore sacrificio finanziario.

A parte incrementare gli indennizzi per la mobilità, sarebbe auspicabile rafforzare le opportunità di mobilità lavorativa, anche per i giovani laureatisi o diplomatisi da più di un anno e quindi sostanzialmente sprovvisti di una sending organization fungente da intermediario per la mobilità. Tale strumento, infatti, non può essere presente a macchia di leopardo nell'area comunitaria ma dovrebbe svilupparsi a livello omogeneo in tutte le Regioni dell'UE.

Quanto agli strumenti di microfinanza, invece, conviene ancora mantenersi in una fase sperimentale di piloting purché ben pubblicizzata, per constatare se i giovani intendono effettivamente ricorrerne per fini formativi (master all'estero) o lavorativi (start-up e mobilità all'estero). Una volta constatato ciò, si potrebbe vedere se mantenere la

microfinanza ad uno strumento di nicchia o un solido strumento presente in tutta l'area comunitaria.

Sicuramente, un rafforzamento di tali iniziative potrebbe abbinarsi ad una maggior pressione rivolta dalle istituzioni comunitarie agli Stati membri affinché alcuni di questi abbandonino politiche di inserimento o reinserimento lavorativo altamente simboliche o inidonee o rivedano le normative sulle forme di inserimento lavorativo dei giovani.

L'incoraggiamenti proposti dovrebbero svolgersi auspicabilmente in un'arena politica europea sulla gioventù che necessita modifiche. Gli esperti e le organizzazioni giovanili coinvolte nei metodi di coordinamento hanno sicuramente contribuito a rafforzare le capacità analitiche dell'UE sul fenomeno dei giovani, ma non si può trascurare il fatto che questo ragguardevole risultato sia stato raggiunto con scarsa tempestività o con alcune lacune (per esempio: il tema degli indennizzi alla mobilità all'estero non è stato quasi mai sollevato). Per tale motivo, l'UE dovrebbe concentrarsi con maggior intensità sui diretti interessati di specifiche politiche pubbliche - in questo caso i giovani - anziché rivolgersi prevalentemente a studiosi o presunti rappresentanti. Per migliorare il dialogo con i giovani, l'UE potrebbe sviluppare social network e piattaforme informatiche che attualmente mancano: un'agora informatica, munita di sondaggi e aperta a commenti dei giovani o di enti di formazione, potrebbe essere un utile ausilio per comprendere in tempo le loro necessità o problemi.

Allo stato attuale, il Parlamento Europeo e la Commissione europea appaiono gli interlocutori più sensibili e concreti sul tema, mentre i rappresentanti dei governi sono spesso divisi. Nel caso vi fossero segnali di ostruzione o disapprovazione da parte di alcuni Stati membri per l'avanzamento di nuove iniziative sulla gioventù, nulla vieterebbe di ricorrere a forme di cooperazione rafforzata.

BIBLIOGRAFIA

Libri e articoli

F. Alberti, S. Sciascia, 2013, *La forza di resistere: strategie e risorse delle piccole imprese*, in Quaderni di ricerca sull'artigianato, 2, p. 191 – 213.

M. Àngels Cabasés Piqué, A. Pardell Veà, T. Strecker, 2016, *The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain*, in Journal of Youth Studies, 19, 5, p. 684 – 704.

V. Aniello, 2015, *EUROPA 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni*, in Rivista Giuridica del Mezzogiorno, 1, 2, 2015, p. 11 – 36.

U. Ascoli, E. Pavolini, 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e mercato, fascicolo 96, 3, p. 429 – 464.

P. Aurich-Beerheide, S. L. Catalano, P. R. Graziano, K. Zimmermann, 2015, *Stakeholder participation and policy integration in local and social and employment policies: Germany and Italy compared*, in Journal of European Social Policy, 25, 4, p. 379 – 392.

F. Barca. 2009, *Un'agenda per la riforma della Politica di coesione: una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente.

A. Bazzanella, G. Campagnoli, 2014, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in Autonomie locali e servizi sociali, 3, p. 379 – 402.

M. Bengtsson, 2014, *Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in Flux*, in International Journal of Social Welfare, 23, p. S54 – S70.

C. Bentivogli, L. Cherubini, G. Iuzzolino, 2015, *L'attrattività dei territori: i fattori di contesto*, in Politica Economica/Journal of Economic Policy, vol. 32, 1, p. 3 – 26.

- T. Berthet, C. Bourgeois, 2014 , *Towards “activation-friendly” integration? Assessing the progress of activation policies in Six European Countries*, in *International Journal of Social Welfare*, 23, p. S 23 – S39.
- F. Berton, F. Devicienti, L. Pacelli, 2016, *Human capital mix and temporary contracts: implications for productivity and inequality*, in *Politica economica*, 32, 1, aprile, p. 27-46.
- J. Bessant, R. William Watts, 2014, “*Cruel optimism*”: *a southern theory perspective on the European Union’s Youth Strategy, 2008 – 2012*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19: sup1, p. 125-140.
- R. Bin, G. Falcon (a cura di), 2012, *Diritto Regionale*, Bologna, Il mulino.
- S. Borrás, 2009, *The Politics of the Lisbon Strategy: the Changing role of the Commission*, in *West European Politics*, 32, 1, p. 97-118.
- D. Bubbico, 2015, *La deindustrializzazione in Francia: quali implicazioni oltre la riduzione del lavoro manifatturiero?*, in *L’Industria*, 36, 4, p. 585 – 618.
- R. L. Bubbico, A. C. Rubianes, 2015, *L’impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei fondi strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 29, 1 - 2, p. 37 – 64.
- L. Burroni, M. Keune, 2011, *Flexicurity: a conceptual critique*, in *European Journal of Industrial Relations*, 17, 1, p. 75 – 91.
- B. Calvetta, 2014, *Il ruolo del fondo sociale europeo nel pacchetto legislativo comunitario 2014 – 2020 e l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile*, in *Quaderni della Fondazione G. Brodolini*, 48/ 2014.
- T. Chevalier, 2016, *Varieties of youth welfare citizenship: towards a two-dimension typology*, in *Journal of European Social Policy*, 26, 1, p. 3 – 19.
- A. Clain, 2016, *Challenges in evaluating the EU’s lifelong learning policies*, in *International Journal of Lifelong Education*, 35, 1, p. 18-35.
- P. Copeland, B. ter Haar, 2013, *A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool*, in *Journal of European Social Policy*, 23, 1, p. 21 – 36.

- L. D'Aurizio, D. Depalo, S. Momigliano, E. Vadalà, 2015, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in *Politica Economica*, 30, fascicolo 3, dicembre, p. 421 – 458.
- G. Della Cananea, C. Franchini, 2013, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli.
- F D'Isanto, G. Liotti, M. Musella, 2014, *La mobilità giovanile nell'immobilità strutturale. Disoccupazione e crisi economica*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, 28, 4/2014, p. 791 – 815.
- V. Fagerland Kroknes, T. G. Jakobsen, L.M. Grønning, 2015, *Economic Performance and Political Trust: The impact of the financial crisis on European citizens*, in *European Societies*, 17, 5, p. 700-723.
- R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli (a cura di), 2002, *Storia d'Italia: Le Regioni dall'unità a oggi. Il Friuli-Venezia Giulia (tomo 1)*, Torino, Einaudi.
- F. Ghera, 2012, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli.
- M. Hartlapp, S. Leiber, 2010, *The implementation of EU social policy: the 'Southern Problem' revisited*, in *Journal of European Public Policy*, 17, 4, p. 468-486.
- A.Hemerijck, 2012, *When changing welfare states and eurocrisis meet*, in *Sociologica*, 1, p. 1-49..
- Y. Kazepov, E. Barberis, 2012, *Il welfare frammentato*, Roma, Carocci.
- L. Kretsos, 2014, *Youth policy in austerity Europe: the case of Greece*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19:sup1, p. 35-47.
- H. Lelieveldt, S. Princen, 2011, *The politics of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- L. Lundahl & J. Olofsson, 2014, *Guarded transitions? Youth trajectories and school-to-work transition policies in Sweden*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19:sup1, p. 19-34.
- F. Mantino, 2008, *Lo sviluppo rurale in Europa. Dall'impresa agricola allo sviluppo del territorio*, Milano, Edagricole – New Business Media.
- A. Martelli, 2014, *L'incerto statuto delle politiche giovanili: uno sguardo europeo*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3/2014, p. 373 – 378.

- D. Mesa, 2015, *Garanzia giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2015, p. 221 – 236.
- P. Messina (a cura di), 2011, *Innovare la tradizione: Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleurp.
- M. Meuth, A. Warth & A. Walther, 2014, *No crisis but a paradigm shift? German youth policy between continuity and change*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19:sup1, p. 79-92.
- A. Monteleone, V. Carè, 2012, *Condizionalità e riserva di performance: strumenti per un nuovo sistema di governance multilivello*, in *Agriregionieuropa*, 8, n. 29, giugno 2012, p. 43.
- N. Morel, B. Palier, J. Palme, 2012, *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*, Bristol : Policy press.
- M. Morisi, A. Lippi (a cura di), 2001, *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, Torino, G. Giappichelli.
- M. O'Keeffe, M. Salines, M. Wieczorek, 2016, *The European Parliament's strategy in EU economic and financial reform*, in *Journal of European Public Policy*, 23, 2, p. 217-235.
- M. Paci, E. Pugliese (a cura di), 2011, *Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità*, Bologna, Il mulino.
- P. Palier, 2013, *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, n.97, 3, aprile, p. 37-66.
- S. Pickard (2014) *French youth policy in an age of austerity: plus ça change?*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, 19:sup1, p. 48-61.
- J. D. Savage, A. Verdun, 2016, *Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and euro area crisis: a study of five Directorates-General*, in *Journal of European Public Policy*, 23, 1, p. 101 – 118.
- V. M. Sbrescia, 2015, *Fondi strutturali ed attuazione delle Politiche di coesione: l'azione amministrativa in funzione di sviluppo tra la frammentazione dei poteri decisorii e l'instabilità e la continua evoluzione della "governance" istituzionale*, in [Rivista giuridica del Mezzogiorno](#), 29, fasc. 3 , p. 481 – 491.

- L. Tholoniati, 2010, *The career of the open method of coordination: lessons from a “soft” EU instrument*, in *West European Politics*, vol. 33, n. 1, p. 93 – 117.
- L. Torchia (a cura di), 2012, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, Il mulino.
- M. Van Gerven, B. Vanhercke, S. Gürocak, 2014, *Policy learning, aid conditionality, or domestic politics? The Europeanization of Dutch and Spanish activation policies through the European Social Fund*, in *Journal of European Public Policy*, 21, 4, p. 509-527.
- C. Van Mol (2016), *Migration aspirations of European youth in times of crisis*, in *Journal of Youth studies*, 10, p. 1-18.
- O. Van Vliet, F. Koster, 2011, *Europeanization and the political economy of active labour market policies*, in *European Union Politics*, 12, 2, p. 217 – 239.
- C. Wallace, R. Bandit, 2009, *Youth policies in Europe: towards a classification of different tendencies in youth policies in the European Union*, in *Perspectives on European politics and society*, 10, 3, p. 441 – 458.
- T. Weber, 1997, *Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy*, Eurofound, in <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/amsterdam-treaty-brings-small-advances-for-employment-and-social-policy> .

Documenti ufficiali

- P. Berkowitz, E. V. Breska, J. Pieńkowski, A. C. Rubianes, 2015, *Regional Working Paper 2015: The impact of the economic and financial crisis on the reform of the Cohesion Policy 2008 – 2013*, Bruxelles, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP 03/2015.
- Commissione Europea, 2016, *Overcoming obstacles in border regions: summary report on the online public consultation 21st September – 21st December 2015*, Lussemburgo, Publications office of the European Union.
- Commissione Europea, 2016, *Youth Guarantee country by country: Bulgaria march 2016*.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Czech Republic march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: France march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Italy march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Latvia march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Lithuania march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Romania march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Slovenia march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Slovakia march 2016.

Commissione Europea, 2016, Youth Guarantee country by country: Spain march 2016.

Commissione Europea, 2015a, *Addressing youth unemployment in the EU*.

Commissione Europea, 2015b, *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee*, INDIC/10/12052015/EN-rev .

Commissione Europea, 2014a, *Activating jobseekers through entrepreneurship: Start – up incentives in Europe*: EEPO REVIEW, ISSN 1977-4478.

Commissione Europea, 2014b, *Interim evaluation of the European Progress Microfinance facility: Final report*, Specific Contract VC/2013/0660.

Commissione Europea, 2013a, *EASI New EU umbrella programme for employment and social policy*, Luxembourg, Publications office of the European Union.

Commissione Europea, 2013b, Relazione della Commissione (2013/210 final) al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *Politica di coesione: rapporto strategico 2013 sull'attuazione dei programmi 2007-2013*.

Commissione Europea, EUROSTAT, 2015, *Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2015 Edition*.

Commissione Europea, OECD, 2015, *Policy Brief on sustaining self-employment: entrepreneurial activities in Europe*.

Cooperazione territoriale europea programma per la cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, 2014, *Rapporto annuale di esecuzione 2014 cooperazione territoriale europea programma per la cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013*.

Corte dei conti europea, 2015, *Special report: Commission's support of youth action teams: redirection of ESF funding achieved, but insufficient focus on results*, Lussemburgo, Corte dei conti europea.

V. Escudero, E. López Mourelo, 2015, *The Youth Guarantee Programme in Europe: features, implementation and challenges*, Roma, ILO.

European Youth Forum, 2015, *2015 report of the European Youth Forum on ERASMUS+ implementation: the view of Youth organisations in Europe of the implementation of the Erasmus+ - Youth in action programme*, 0203-15_YFJ_Recommendations_Erasmus+.

European Youth Forum, 2009, *European Youth Forum Position on a Renewed and Updated European Youth Pact*, 0742_09 Empl&Soc.

Eurofound, 2015, *Youth entrepreneurship in Europe: Values, attitudes, policies*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.

Eurofound, 2014, *Mapping youth transitions in Europe*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.

Eurofound, 2012a, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.

Eurofound, 2012b, *Trends in job quality in Europe*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.

Interreg IV Italia, Austria, *Programma di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Austria 2007-2013 Rapporto Annuale di esecuzione al 31 dicembre 2013* (versione del 23 maggio 2014).

IRES, *iReport Lavoro dipendente in FVG*, 03/15.

Isfol, 2016, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia: report mensile numero 3/2016*.

Isfol, 2014, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014*, 199 i libri del Fondo Sociale Europeo issn: 1590-0002, Roma, Isfol.

KPMG, 2015, *Working Package 12: Delivery System: Inception Report* Contract No 2014CE16BAT046, Amstelveen, KPMG.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2007, *Programma operativo nazionale Azioni di sistema: obiettivo 2 Competitività Regionale e occupazione 2007IT052PO017*.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro Autorità di Gestione del PON GAS, 2013, *Rapporto Annuale di esecuzione Anno 2013*.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro Autorità di Gestione del PON GAS, 2012, *Rapporto Annuale di esecuzione Anno 2012: Programma Operativo Nazionale FSE Governance e Azioni di sistema obiettivo convergenza*

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, 2015, *Sintesi Pubblica allegato alla Relazione di attuazione annuale del Programma Operativo Nazionale di Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO), anno 2015*.

J. Nancy, 2016, *Europeans in 2016: Perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation: Special Eurobarometer of the European Parliament*, Bruxelles, European Parliament Research Service.

OECD, 2014, *Promoting better labour market outcomes for youth*, OECD Publishing.

OECD, 2013, *Rural-urban partnerships: an integrated approach to economic development*, OECD Publishing.

Parlamento Europeo, 2010, *The Lisbon Strategy 2000-2010: an analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, IP/A/EMPL/ST/2008-07.

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015a, *I giovani e il mondo del lavoro: agosto 2015*, Trieste, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015b, *PIPOL – Piano integrato di politiche per l'occupazione e il lavoro (1° report giugno 2015)*.

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2015c, *Rapporto statistico 2015 Regione Friuli-Venezia Giulia*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014a, *Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione: Programma operativo del Fondo Sociale Europeo. Programmazione 2014-2020* (testo approvato con decisione .C2014/9883).

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014b, *Programma Operativo FESR 2014-2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia* (testo approvato dalla decisione della Commissione Europea C2015/4814)..

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2014c, *Servizio osservatorio mercato del lavoro: le politiche per il lavoro in Friuli-Venezia Giulia: Vademecum di informazione sugli strumenti e le misure regionali e nazionali per l'occupazione*, Trieste, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2007, *Fondo Sociale Europeo: Programma operativo regionale 2007/2013 obiettivo 2 – Competitività regionale e occupazionale*, testo approvato con Decisione (2007) 5480 del 7 Novembre 2007.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità, 2014, *Programma operativo Fondo Sociale Europeo 2007-2013: obiettivo 2 – competitività regionale e occupazione: Rapporto annuale di esecuzione annualità 2014*.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università, 2016, *Pianificazione periodica delle operazioni – PPO. Annualità 2016*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università, 2015, *Pianificazione periodica delle operazioni – PPO. Annualità 2015*, Trieste, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia – Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università, 2012, *Programma operativo Fondo Sociale Europeo 2007-2013: obiettivo 2 – competitività regionale e occupazione: Rapporto annuale di esecuzione annualità 2012*.

S. Scarpetta, A. Sonnet, T. Manfredi, 2010, *Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kmh79zb2mmv-en>

Unione Europea, 2007, *Cohesion Policy 2007-2013: National Strategic Reference Frameworks*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.

World Bank. 2016. *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*.

Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4. License: Creative

Sitografia

CLICLAVORO <https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

Commissione Europea: http://ec.europa.eu/index_it.htm .

Commissione Europea: (country-specific recommendations),
<http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific->

EASI (Financial intermediaries) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=983&langId=en> .

Erasmus + (Sito ufficiale UE) http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_it .

Erasmus+ (Database) <http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects/> .

EURADRIA <http://www.euradria.org/index.php/it/>.

EURES – Il Portale Europeo della Mobilità Professionale
<https://ec.europa.eu/eures/public/it/homepage> .

European Stability Mechanism, <http://www.esm.europa.eu/> .

EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat>

Fondo Sociale Europeo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325> .

Friuli-Venezia Giulia (sito ufficiale) <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/> .

Garanzia Giovani (sito ufficiale in Italia)
<http://www.garanzigiovani.gov.it/Pagine/default.aspx>

Giovani FVG <http://www.giovanifvg.it/index.php>

Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it> .

Portale del lavoro Friuli-Venezia Giulia <http://offertelavoro.regione.fvg.it/>

The Youth Guarantee country by country (Commissione Europea)
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en> .

FONTI NORMATIVE

Fonti del diritto comunitario

Comunicazione n. COM 2010/477 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 15 settembre 2010. Youth on the move: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea.

Comunicazione n.COM 2010/ 682final della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 23 novembre 2010. Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione

Comunicazione n. COM 2009/200 della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 27 aprile 2009. Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità: un metodo di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù.

Comunicazione n. COM 2007/359 della Commissione al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni del 27 giugno 2007. Verso i principi comuni della flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza.

Comunicazione n. COM 2007/803 definitivo della Commissione al Consiglio Europeo del 11 dicembre 2007. Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008 – 2010): Stare a passo con i cambiamenti.

Comunicazione n. COM 2007/798 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre

2007. “Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione mediante la politica di coesione dell’UE 2007-2013”.

Comunicazione n. COM 2005/330 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Azioni comuni per la crescita e l’occupazione: Il programma comunitario di Lisbona.

Comunicazione n. COM 2005/206 della Commissione al Consiglio del 30 maggio 2005 sulle politiche europee concernenti la gioventù: Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva.

Comunicazione n. COM 2005/24 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione: il rilancio della Strategia di Lisbona.

Comunicazione n. COM 2004/336 della Commissione delle comunità europee al Consiglio del 30 aprile 2004. Seguito del Libro bianco “Nuovo impulso per la gioventù europea”. Proposta di obiettivi comuni per una migliore comprensione e conoscenza dei giovani a seguito della risoluzione del 27 giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

Comunicazione n. COM 2003 6 definitivo della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: il futuro della strategia europea per l’occupazione (SEO): “Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti”.

Comunicazione n. COM 2001/59 final della Commissione delle Comunità Europee del 21 novembre 2001. Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente.

Comunicazione n. COM 1998/574 final (ovvero: Communication n. 1998/574 final from Commission: Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1999).

Conclusioni n. 14441/15 del Consiglio del 24 novembre 2015 sulla riduzione dell’abbandono scolastico e sulla promozione del successo scolastico.

Conclusioni n. n. EUCO 37/13 del Consiglio Europeo dell’8 febbraio 2013 quadro finanziario pluriennale.

Conclusioni n. 2010/C 326/05 del Consiglio del 19 novembre 2010 sull'iniziativa Youth on the move – un approccio integrato in risposta alle sfide cui sono confrontati i giovani.

Conclusioni n. EUCO 7/10 del Consiglio Europeo del 25 e 26 marzo 2010.

Conclusioni n. 17271/08 del Consiglio Europeo di Bruxelles del 11 e 12 dicembre 2008.

Conclusioni n. 7619/1/05 REV 1 del Consiglio Europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005.

Decisione n. 2015/ 1848 del Consiglio del 5 ottobre 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione per il 2015.

Decisione n. 2010/283/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010, che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale.

Decisione n. 2010/707/UE del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione.

Decisione n. 2008/618/CE del Consiglio del 15 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente.

Decisione n. 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

Decisione n. 2005/600/CE del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

Decisione n. 2004/2241/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

Decisione n. 2003/578/CE del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione "SOCRATE".

Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria "Gioventù".

Decisione n. 382/1999/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di formazione professionale "Leonardo da Vinci" (GU n. L 146 dell'11 giugno 1999).

Dichiarazione n. 14986/13 del Consiglio del 18 ottobre 2013 Alleanza europea per l'apprendistato.

Documento di lavoro n. SEC(2011) 401 final (ovvero: Commission Staff working document n. SEC 2011/401 final on EU indicators in the field of youth).

Libro bianco n. 2001/681 definitivo della Commissione delle Comunità Europee del 21 novembre 2001. Un nuovo impulso per la gioventù europea.

Parere n. COM(2012) 727 final del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro".

Progetto di orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione n. COM/97 676 final (ovvero: Draft resolution n. COM/97 676 final of the Council on the 1998 Employment Guidelines).

Progetto di relazione comune sull'occupazione – adozione n. 6149/16 del Comitato per l'occupazione del 18 febbraio 2016 (ovvero: Council of the European Union, Employment Committee, Draft Joint Employment report – adoption n. 6149/16, Bruxelles, 18 febbraio 2016).

Progetto di relazione n. 2009/2221 (INI) del Parlamento Europeo (Commissione per l'occupazione e gli affari sociali) sulla promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti.

Proposta di risoluzione n. B8-0283/2014 del Parlamento europeo sui ritardi nell'avvio della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

Raccomandazione n. 5540/16 del Consiglio sulla politica economica della zona euro.

Raccomandazione n. 2015/C 272/02 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/02 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia).

Raccomandazione n. 2015/C 272/08 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/08 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Bulgaria).

Raccomandazione n. 2015/C 272/09 (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/09 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Czech Republic and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Czech Republic).

Raccomandazione n. n. 2015/C 272/16 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/16 of the 14th July 2015 on the 15 on the 2015 National Reform Programme of Italy and delivering opinion on the 2015 Stability Programme of Italy).

Raccomandazione n. 2015/C 272/17 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/17 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Latvia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Latvia).

Raccomandazione n. 2015/C 272/18 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/18 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Lithuania).

Raccomandazione n. 2015/C 272/21 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/21 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Malta and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Malta).

Raccomandazione n. 2015/C 272/25 del Consiglio (ovvero: Council Recommendation n. 2015/C 272/25 of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Portugal).

Raccomandazione n. 2013/C 120/01 del Consiglio del 22 aprile sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

Raccomandazione n. 2013/857 del Consiglio del 4 dicembre 2013 relativa a un quadro di qualità per i tirocini.

Raccomandazione n. 2012/C 389/01 del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

Raccomandazione n. 2011/C 215/02 del Consiglio del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014.

Raccomandazione n. 2009/531/CE del Consiglio del 25 giugno 2009 sull'aggiornamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione di politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Raccomandazione n. 2008/399/CE del Consiglio del 14 maggio 2008 sull'aggiornamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione di politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Raccomandazione n. 2007/209/CE del Consiglio del 27 marzo 2007 sull'aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri.

Raccomandazione n. 2004/741/CE del Consiglio del 14 ottobre 2004 concernente l'attuazione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri.

Regolamento UE n. 1288/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus +": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE.

Regolamento UE n. 1304/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

Risoluzione n. 2009/C 311/01 del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018).

Risoluzione n. 2005/C 292/03 del Consiglio dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri del 24 novembre 2005 riuniti in sede di Consiglio - "Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa – attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva.

Risoluzione n. 2003/C 295/04 del Consiglio del 25 novembre 2003 in materia di obiettivi comuni sulla partecipazione e informazione dei giovani.

Risoluzione n. 2002/C 168/02 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 27 giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

Risoluzione legislativa n. [P5_TA\(2003\)0474](#) del Parlamento Europeo sulla proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù COM 2003/272 – C5-0257/2003 – 2003/0113 (COD).

Risoluzione legislativa n. P5_TA; 2002/0223 del Parlamento Europeo sul Libro bianco della Commissione Europea C5-0110/2002 – 2002/2050(COS)).

Fonti normative dell'Italia

Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante “Linee-guida in materia di tirocini”.Repertorio atti n.1/CSR del 24 gennaio 2013.

D. l. n. 28 giugno 2013, n. 76.

D. l. n. 20 marzo 2014, n. 34.

Legge 28 giugno, 2012 n. 92.

Fonti normative della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

D.P.Reg 237/2013.

D.P.Reg 299/2013.

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare la Prof.ssa Domorenok, relatrice di questa tesi, per il rispetto dimostratomi e i preziosi consigli offerti nell'elaborazione della tesi.

Ringrazio per la loro disponibilità e per le fondamentali informazioni fornite: il Dottor Lino Frascella, il Dottor Andrea Giacomelli, la Dott.ssa Antonella Vanden Heuvel, la Dott.ssa Rita Giannetti, la Dott.ssa Cristina Disint, la Dott.ssa Silvia Sacher: ovviamente, mi assumo tutte le responsabilità dei contenuti e delle possibili inesattezze presenti nella tesi.

Ringrazio ancora la Dott.ssa Silvia Sacher per avermi aiutato ad inoltrare il sondaggio ad una vasta platea di giovani: senza il suo aiuto, il sondaggio non avrebbe avuto sufficiente credibilità.

Ringrazio i giovani che hanno risposto al sondaggio, fornendomi consigli e ulteriori informazioni sulla loro esperienza.

Infine, ringrazio Reda, per l'aiuto fornitomi nella distribuzione del sondaggio e per il fatto di essere stato un amico presente, creativo e leale.

