

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Occupazione giovanile, qualifiche professionali e mobilità» (parere d'iniziativa)

(2012/C 68/02)

Relatrice: **ANDERSEN**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Occupazione giovanile, qualifiche professionali e mobilità.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 dicembre 2011.

Alla sua 477^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 gennaio 2012 (seduta del 18 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Lo sviluppo demografico pone notevoli sfide al mercato del lavoro, e le conseguenze della crisi economica mostrano che i mercati del lavoro devono affrontare dei problemi strutturali. Sono soprattutto i giovani, anche quelli in possesso di valide qualifiche, a incontrare difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro. Pertanto gli Stati membri dovrebbero attuare le riforme stabilite nella strategia Europa 2020 e nei programmi nazionali di riforma per rilanciare la crescita.

1.2 La disoccupazione giovanile comporta notevoli svantaggi economici e sociali per la società e per i giovani stessi, e limita le possibilità di crescita. La competitività europea dipenderà in larga misura dalla presenza di lavoratori qualificati, e vi è il rischio che l'Europa resti indietro nella competizione volta ad aggiudicarsi i lavoratori specializzati e altamente qualificati.

1.3 Nessuno sa veramente come saranno i posti di lavoro di domani, ma la formazione dovrebbe essere fondata sulle esigenze dei mercati del lavoro e sui problemi reali da risolvere. Il riconoscimento delle qualifiche ottenute al di fuori dei sistemi di formazione andrebbe rafforzato, e nei programmi scolastici si dovrebbe dare maggiore risalto alle competenze generali e innovative.

1.4 Occorre eliminare le barriere tra il sistema scolastico e il mercato del lavoro, evitando di attribuire un'importanza eccessiva alle considerazioni di carattere finanziario. Il partenariato tra imprese e sistema di istruzione dovrebbe essere approfondito per quanto riguarda la definizione dei programmi didattici e l'anticipazione delle esigenze future. La formazione dovrebbe portare all'occupazione.

1.5 Il sistema di formazione duale e i tirocini dovrebbero avere una maggiore diffusione nel campo dell'istruzione, anche nei relativi percorsi di insegnamento superiore e formazione professionale. Le sinergie tra, da un lato, attività pratica e apprendimento sul lavoro e, dall'altro, lezioni di carattere teorico rafforzano l'occupabilità dei giovani, garantiscono un migliore accesso al mondo del lavoro e favoriscono lo sviluppo della formazione.

1.6 Gli Stati che intendono introdurre un sistema di formazione duale dovrebbero ottenere dei finanziamenti dal Fondo sociale europeo per coprire i costi iniziali di tale iniziativa.

1.7 Un mercato del lavoro aperto e dinamico può favorire la mobilità e creare opportunità occupazionali specialmente per i giovani. Nel quadro della strategia Europa 2020 e dei programmi nazionali di riforma, gli Stati membri sono tenuti a modernizzare i loro mercati del lavoro per aumentarne la capacità di assorbimento e migliorarne il funzionamento.

1.8 Una politica attiva del mercato del lavoro, che motivi le persone che cercano un impiego e gli occupati a intraprendere una formazione permanente, contribuisce a rafforzare la mobilità professionale e geografica creando così maggiori opportunità di occupazione.

2. Obiettivi e introduzione

2.1 La gioventù europea è il futuro dell'Europa: ciononostante, sono tanti i giovani che non hanno un impiego o non possiedono le qualifiche adatte. Inoltre molti giovani, anche in possesso di adeguate qualifiche, incontrano difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro.

2.2 Il presente parere affronta il tema delle possibilità occupazionali per i giovani. In quest'ambito rientrano il fabbisogno futuro di tecnici e lavoratori specializzati, l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e la mobilità professionale. Si tratta della forza lavoro «centrale», con una formazione tecnica o specializzata oppure con qualifiche di livello medio, che, stando ai dati del Cedefop, nel 2020 costituirà il 50 % degli occupati.

2.3 Il parere intende presentare proposte concrete per migliorare le possibilità occupazionali dei giovani e garantire alle imprese le competenze di cui hanno bisogno.

2.4 Nel concetto di «qualifiche» rientrano numerosi aspetti, come ad esempio le competenze sociali e generali e le competenze e le qualifiche di carattere tecnico e professionale, acquisite nel quadro di un sistema di formazione generale e professionale ma anche sul posto di lavoro e all'interno di relazioni e attività sociali e familiari.

2.5 Il parere si propone di rispondere a due domande strettamente collegate: (1) Quali saranno le qualifiche necessarie nel futuro mercato del lavoro? e (2) In che modo garantire l'inserimento dei giovani e le possibilità di mobilità professionale?

2.6 La Commissione europea ha lanciato diverse iniziative in questo campo: le più recenti sono *Youth on the Move* e *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*. Queste iniziative, che rivestono un'importanza fondamentale e comprendono diversi progetti volti a migliorare le possibilità occupazionali dei giovani, vengono trattate nei pareri del Comitato in materia ⁽¹⁾.

3. La situazione attuale in Europa

3.1 A causa dell'andamento demografico, la popolazione attiva dell'UE sta diminuendo: la vecchia generazione del *baby boom* lascia il mercato del lavoro e viene sostituita dai più giovani, meno numerosi. Il mercato del lavoro si trova dunque a dover affrontare grandi sfide, poiché un'ampia offerta di manodopera qualificata è decisiva per la crescita europea.

3.2 Stando all'ultima edizione di *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* della Commissione europea, il mercato del lavoro dell'UE si sta riprendendo solo lentamente e in modo disomogeneo. Anche se vengono creati nuovi posti di lavoro, essi non sono sufficienti, e specialmente il tasso di disoccupazione giovanile (20,3 %) impone di agire in modo rapido ed efficace.

3.3 La disoccupazione colpisce tutte le categorie di giovani, anche i più svantaggiati, indipendentemente dai livelli di istruzione e formazione. Tuttavia, il rischio di non trovare lavoro è più elevato per i giovani scarsamente qualificati o privi di esperienza professionale. Inoltre, anche la disoccupazione di lunga durata è aumentata, raggiungendo il 9,5 % nel marzo 2011, e molti giovani rischiano di esserne colpiti.

3.4 Tanto la disoccupazione quanto la sottoccupazione dei giovani comportano notevoli svantaggi economici e sociali per la società e per gli stessi giovani, e limitano le possibilità di crescita.

3.5 Nel periodo precedente la crisi è stato creato un numero relativamente elevato di posti di lavoro: secondo la Commissione europea, si è trattato di 20 milioni di nuovi posti di lavoro tra il 1995 e il 2006.

3.6 Successivamente, però, durante la crisi ne sono andati perduti circa 5 milioni. Secondo Eurofound, si tratta in particolare di posti scarsamente remunerati per persone non qualificate. Tuttavia, a tale riguardo si registrano notevoli differenze tra i vari Stati membri.

3.7 Il Cedefop calcola che saranno creati circa 7 milioni di posti di lavoro nel periodo 2010-2020, mentre altri 73 milioni circa si libereranno a seguito degli sviluppi demografici. La maggior parte dei nuovi posti sarà destinata a lavoratori altamente qualificati.

3.8 Paradossalmente, in taluni paesi e settori si registra, contemporaneamente ad un elevato tasso di disoccupazione, una carenza di manodopera, il che denota la persistenza di problemi strutturali nei mercati del lavoro europei. Ad esempio, alla fine del 2009 nei Paesi Bassi vi erano 118 000 posti vacanti, e in Germania e Polonia vi sono rispettivamente 87 800 e 18 300 posti di lavoro disponibili nel settore IT.

3.9 La competitività del settore privato dipende in larga misura dalla presenza di lavoratori altamente qualificati. Se le imprese private non trovano lavoratori adatti in Europa, possono vedersi costretti a rivolgersi ad altre regioni del mondo, dove ve ne è la disponibilità. L'andamento demografico comporterà anche la necessità di nuova manodopera nel settore dell'assistenza e della cura degli anziani, nonché in campo sanitario.

4. Il futuro fabbisogno di manodopera

4.1 Il calo dell'occupazione e l'urgente necessità di rilanciare la crescita rendono ancora più necessario che le prossime generazioni di lavoratori dispongano di un livello elevato di istruzione e formazione, corrispondente al fabbisogno attuale e futuro. Ciò impone anche di ridurre il tasso di abbandono scolastico e aumentare il numero di giovani che portano a termine una formazione professionale. È altresì decisivo che il mercato del lavoro sia orientato in modo tale da consentire ai giovani di accedervi. Gli ultimi anni hanno dimostrato che è molto difficile passare dalla formazione al lavoro. Inoltre, le barriere legate alla formazione e al diritto del lavoro rendono più arduo cambiare impiego.

4.2 L'UE e gli Stati membri si sono già impegnati a effettuare una serie di riforme nel quadro della strategia Europa 2020, delle migliori pratiche e dei programmi nazionali di riforma. In tale contesto alcuni Stati membri hanno proposto delle riforme intese ad adeguare maggiormente il loro sistema di istruzione alle esigenze dei mercati del lavoro.

4.3 In materia di istruzione e formazione, la strategia Europa 2020 si prefigge due obiettivi essenziali, che sono però puramente quantitativi. Altrettanto interessante è la capacità dei sistemi di istruzione e formazione di fornire ai giovani le qualifiche adeguate - ossia quelle che sono richieste e che essi potranno utilizzare.

4.4 In base alle previsioni, il livello di istruzione e formazione degli europei crescerà ulteriormente, ma esiste il rischio di una polarizzazione. Secondo alcune previsioni, l'obiettivo di portare almeno al 40 % la percentuale di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma d'istruzione di livello universitario verrà probabilmente raggiunto nel 2017.

⁽¹⁾ Pareri CESE sul tema *Youth on the Move*, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 55, e sul tema *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 142.

4.5 Sembra invece che, per l'obiettivo di portare il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10 % nel 2020, le prospettive siano meno rosee. Ad esempio, il Cedefop prevede che nel 2020 almeno l'83 % dei giovani tra i 22 e i 24 anni (contro il 78 % nel 2010) avrà completato il secondo ciclo dell'istruzione secondaria – nel quadro di istituti professionali o licei. Per assicurare un'offerta abbondante di manodopera qualificata, il fatto che molti giovani siano privi di qualifiche costituisce una notevole sfida, dato che per i posti di lavoro del futuro saranno richiesti principalmente lavoratori altamente qualificati o specializzati. Per questo motivo, bisogna innanzitutto far sì che un maggior numero di giovani porti a termine una formazione qualificata, comprendente anche competenze professionali.

4.6 La globalizzazione e le nuove tecnologie trasformeranno il mercato del lavoro, determinando, tra l'altro, un accorciamento costante del ciclo di vita dei prodotti. Gli spostamenti tra i vari settori e le nuove modalità di organizzazione del lavoro creeranno nuova occupazione, ma richiederanno anche nuove competenze.

4.7 Aumenteranno così le esigenze in termini di apprendimento permanente, formazione degli adulti e capacità di adattamento, tutti aspetti che appartengono ormai alla vita professionale. Esiste a tale riguardo una responsabilità comune delle parti sociali e degli istituti di istruzione, che insieme possono trovare soluzioni innovative.

4.8 Secondo il Cedefop, entro il 2020 la domanda di manodopera altamente qualificata aumenterà di circa 16 milioni di unità e la domanda di manodopera mediamente qualificata di circa 3,5 milioni. In compenso, si prevede un calo della domanda di personale scarsamente qualificato di circa 12 milioni di unità.

4.9 Per il periodo 2010-2020 si prevede un notevole calo dell'occupazione nelle industrie primarie, ma anche nel settore della produzione e trasformazione dei prodotti. La crescita maggiore sarà registrata nel settore dei servizi, in particolare dei servizi alle imprese, ma anche la distribuzione, la ristorazione, l'assistenza sanitaria e i trasporti sono settori in espansione. Vi sarà una crescita in settori ad alta intensità di conoscenze ma anche in settori a minore intensità di conoscenze, come ad esempio il commercio al dettaglio. È ancora in atto la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e un mondo orientato all'innovazione e in rapida trasformazione. È quindi importante che le nuove competenze specializzate si traducano in conoscenze, il che a sua volta darà luogo a innovazioni e a nuovi prodotti e servizi. La capacità di adattamento continua a essere un parametro essenziale tanto per i singoli quanto per il sistema di istruzione, al fine di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.

4.10 L'innovazione è un elemento chiave di ogni analisi dei modelli occupazionali e delle esigenze future in termini di competenze. Per innovazione si intende la capacità di migliorare i processi e metodi, ma un ruolo importante in tale contesto spetta anche alle competenze generali, come la creatività, la capacità di risolvere problemi, di collaborare e di dirigere, nonché allo spirito imprenditoriale. Ad esempio, nei settori industriali a più forte intensità di conoscenze lavorano molte persone che non sono di per sé altamente qualificate, ma contribuiscono all'innovazione tramite il miglioramento dei processi o dell'organizzazione del lavoro.

4.11 Alcuni studi dimostrano che l'innovazione, su cui si fonda la crescita, nasce innanzitutto dalle imprese, le quali si sviluppano sulla base degli input e delle richieste dei clienti, dei fornitori e dei dipendenti.

4.12 In ogni caso, l'innovazione non va considerata come una disciplina. La capacità di innovazione pone nuove esigenze ai sistemi di istruzione, tra cui la questione di come rafforzare le competenze innovative dei giovani, in modo che essi, nella loro vita professionale, possano contribuire direttamente alla creazione di ricchezza nella nostra società.

5. La futura manodopera «centrale» e i sistemi di istruzione

5.1 Nessuno sa veramente come saranno i posti di lavoro di domani. L'UE lancerà tra breve una panoramica europea delle competenze, verranno istituiti dei consigli settoriali per le competenze (SSC = *Sector Skills Council*) e sarà possibile prevedere sempre meglio le esigenze future e le strozzature. A causa della concorrenza globale, dello sviluppo tecnologico e delle migrazioni dei lavoratori, fattori quali la flessibilità e la capacità di adattamento del sistema di istruzione diventeranno decisivi.

5.2 Inoltre occorrerà assicurare un'interazione e una cooperazione molto più stretta tra istituti d'istruzione, governi e datori di lavoro, ad esempio nella messa a punto dei programmi di studio. Le qualifiche vengono acquisite e perfezionate lungo tutto l'arco della vita, tramite la formazione e il lavoro. Tuttavia, esse possono essere acquisite anche al di fuori del mercato del lavoro, cosa che andrebbe maggiormente riconosciuta.

5.3 La formazione della futura manodopera «centrale» inizia già nella scuola elementare: è a tale livello, quindi, che occorre migliorare la qualità dell'istruzione impartita. A scuola i bambini e i ragazzi dovrebbero anche imparare ad imparare, e ad appropriarsi di nuove conoscenze. È importante, ad esempio, l'orientamento scolastico nella scuola elementare e media inferiore, così come l'orientamento professionale. A tal fine gli insegnanti devono avere le necessarie competenze.

5.4 Anche se il sistema di formazione professionale è oggetto di un altro parere del CESE ⁽²⁾, occorre sottolineare che questo tipo di formazione svolge un ruolo essenziale per garantire le qualifiche necessarie per il futuro.

5.5 La formazione professionale si trova però di fronte a importanti sfide, riguardanti ad esempio l'immagine e la qualità dei corsi, la capacità di coprire le competenze necessarie alla vita lavorativa e la promozione dell'occupabilità. In molti casi si riscontrano elevate percentuali di abbandono, dovute alle scarse conoscenze di base dei giovani, ad esempio la capacità di lettura. Inoltre è spesso difficile passare dal sistema di formazione professionale al sistema di istruzione superiore. Infine, i costi di formazione continuano a essere differenziati in base al sesso.

5.6 In materia di formazione professionale alcuni paesi hanno introdotto un sistema «duale». Ciò significa che la formazione viene articolata in lezioni scolastiche tradizionali, da un lato, e in attività di lavoro e formazione nelle imprese, dall'altro. Tramite lo stretto contatto con le imprese, si creano delle possibilità di accesso al mondo del lavoro e viene garantito che la maggior parte delle persone che completano la formazione professionale trovi rapidamente un impiego. Al contrario, sistemi di formazione professionale come quello svedese, belga e spagnolo sono caratterizzati da scarsi contatti con le

⁽²⁾ Parere CESE sul tema *Rendere l'istruzione e la formazione professionale post secondaria un'alternativa attraente all'istruzione superiore* (Cfr. pagina 1 della presente Gazzetta ufficiale).

imprese, poiché le formazioni si svolgono principalmente negli istituti scolastici. Allo stesso tempo, molti giovani di questi paesi incontrano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro.

5.7 Poiché la combinazione di lavoro, esperienza pratica e formazione scolastica viene indicata da molti (Commissione, OCSE, Parlamento, ecc.) come una valida modalità di accesso al mercato del lavoro, il CESE proporrà iniziative concrete intese a diffondere ulteriormente il sistema di formazione duale nell'Unione europea.

6. Ingresso nel mondo del lavoro e mobilità professionale

6.1 Il passaggio dalla formazione al lavoro, e quindi dal sistema di formazione al mercato del lavoro, comporta spesso tutta una serie di considerazioni finanziarie. Benché un più stretto collegamento tra il sistema di formazione e il mercato del lavoro così come la promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro siano priorità dell'UE, sono tante le sfide emerse in tale ambito negli scorsi anni.

6.2 La mobilità professionale e geografica in Europa continua ad essere limitata, e spesso si scontra con ostacoli legati ai sistemi delle qualifiche, a problemi nel riconoscimento delle qualifiche oppure a scarse opportunità di orientamento. A tale proposito i programmi di scambio e mobilità dell'UE rivestono un'importanza decisiva e vanno pertanto rafforzati. Mentre in passato si tendeva a privilegiare l'istruzione superiore, in futuro si dovranno mettere in risalto anche le possibilità di mobilità per le formazioni tecniche e professionali, ad esempio nel quadro di tirocini aziendali transfrontalieri. Questi dispositivi potrebbero ad esempio migliorare la situazione delle regioni di confine, se in un paese vi è carenza di posti di tirocinio mentre nel paese vicino sussiste un'ampia offerta.

6.3 A tale riguardo il sistema di formazione duale potrebbe fungere da trampolino per garantire ai giovani un avvio positivo e sicuro nel mercato del lavoro, assicurando al tempo stesso che le imprese dispongano di competenze adeguate. Ad esempio, un'indagine condotta da Eurobarometro ha dimostrato che l'87 % dei datori di lavoro, al momento di assumere personale, considera essenziali le esperienze pratiche di lavoro, maturate tra l'altro nel quadro di un tirocinio.

6.4 La combinazione di corsi teorici nella scuola e apprendimento sul posto di lavoro dovrebbe essere maggiormente diffusa. A tal fine, però, andrebbe previsto un quadro contrattuale, nel cui ambito venga chiesto alle imprese di partecipare alla formazione dei giovani e dei singoli tirocinanti. Ciò sarebbe vantaggioso per tutti gli interessati. Le imprese potrebbero, da

un lato, scegliere da una più ampia offerta di manodopera, e dall'altro sfruttare di nuove conoscenze e ispirazioni. Gli istituti di istruzione, invece, avrebbero accesso a maggiori conoscenze e ad una collaborazione con le imprese. Il singolo studente, poi, trarrebbe profitto dall'esperienza pratica svolta nel mondo del lavoro.

6.5 Poiché, all'inizio, la creazione e la diffusione di un sistema di formazione duale comportano dei costi aggiuntivi, i fondi e i programmi UE, come il Fondo sociale, potrebbero fornire un capitale di avviamento agli Stati e alle regioni che intendono introdurre tale sistema.

6.6 In ogni caso, se si vuole assicurare un avvio promettente della vita lavorativa, garantire la mobilità professionale e l'evoluzione della carriera, bisogna che siano soddisfatte determinate condizioni. Si tratta, al tempo stesso, di promuovere la creazione di posti di lavoro e assicurare mercati del lavoro aperti e dinamici, che da un lato favoriscano la mobilità e dall'altro garantiscano ai giovani un ingresso sicuro nella vita professionale. Un mercato del lavoro che offra un'ampia gamma di possibilità e proponga la riqualificazione volontaria contribuisce ad agevolare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

6.7 Nel quadro della strategia Europa 2020 molti paesi stanno riformando i loro mercati del lavoro per aumentarne la capacità di assorbimento e migliorarne il funzionamento. In particolare, per favorire l'occupabilità dei giovani occorre eliminare gli ostacoli che impediscono ai datori di lavoro di offrire loro un contratto di lavoro normale. Questo non dovrebbe costituire un vantaggio o uno svantaggio né per i datori di lavoro né per i lavoratori: soltanto il tipo di lavoro dovrebbe essere decisivo per scegliere la forma contrattuale da dare all'assunzione.

6.8 Bisogna quindi realizzare una politica attiva del mercato del lavoro, che offra sia a coloro che cercano un impiego sia agli occupati degli incentivi per l'apprendimento permanente, il perfezionamento professionale e lo sviluppo delle competenze. Occorre una politica attiva del mercato del lavoro che contribuisca a rafforzare la mobilità aprendo così delle prospettive di lavoro specialmente per i giovani.

6.9 Allo stesso tempo, possono contribuire alla mobilità sul mercato del lavoro anche tutti quei diritti individuali che non sono legati a una specifica impresa o impiego, ma che accompagnano i singoli in tutta la vita lavorativa, anche quando cambiano lavoro, come ad esempio i diritti pensionistici e le formazioni finanziate tramite fondi.

Bruxelles, 18 gennaio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON