



# RAGGIUNGERE GIOVANI E ADULTI «INVISIBILI»

## Percorsi di recupero e riqualificazione per i gruppi vulnerabili

Le scarse qualifiche, il disimpegno dall'istruzione e dalla formazione e la disoccupazione di lunga durata sono fenomeni interconnessi che tendono ad accumularsi lungo tutto l'arco della vita di una persona. Le occasioni mancate nella prima infanzia, nell'età scolare e nella giovane età adulta possono condurre le persone svantaggiate in un ciclo di emarginazione sociale con effetti sempre più permanenti. Non essendo riusciti a sviluppare competenze tecniche e trasversali adeguate, potrebbero aver abbassato le loro aspettative, non essere in grado di cercare e candidarsi per un posto di lavoro e subire forti stress causati da pressioni familiari, finanziarie e sociali. I periodi di disoccupazione di lunga durata tendono a diventare più frequenti, le scarse competenze e qualifiche persistono con il conseguente deterioramento delle condizioni di salute fisica e psicologica <sup>(1)</sup>.

Le autorità nazionali di tutta Europa hanno sviluppato misure di sensibilizzazione per rispondere alle esigenze delle persone che sfuggono al controllo delle politiche standard in materia di istruzione, formazione e occupazione <sup>(2)</sup>. Le persone prive di competenze di

base nella vita e nel lavoro necessitano di strategie olistiche, che possano mobilitare i servizi sanitari, sociali e psicologici e rimandare le misure standard di occupabilità, come la ricerca di un impiego e i tirocini, all'ultima fase di un programma di recupero personalizzato.

### Il finanziamento europeo aiuta i paesi a finanziare le misure di sensibilizzazione

Tre fondamentali iniziative a livello di UE incoraggiano lo sviluppo delle attività di sensibilizzazione: la garanzia per i giovani <sup>(3)</sup>, i percorsi di miglioramento del livello delle competenze <sup>(4)</sup> e la *raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro* <sup>(5)</sup>. Tuttavia, la natura e la portata dei servizi di sensibilizzazione variano da un paese dell'UE a un altro. Per comprendere meglio la situazione attuale, il Cedefop ha prodotto, in collaborazione con la sua rete di esperti nazionali in materia di leFP, la rete ReferNet, una serie di relazioni sui servizi di sensibilizzazione in tutti gli Stati membri dell'UE <sup>(6)</sup>.

Molti di questi servizi sono cofinanziati dal Fondo sociale europeo (FSE). I progetti differiscono notevolmente, il che dimostra l'apertura e la flessibilità di questo meccanismo di finanziamento. Il sostegno del FSE ha previsto la formazione del personale amministrativo e tecnico, la gestione di centri di

<sup>(1)</sup> Anche le persone qualificate sono sempre più a rischio di disoccupazione (di lunga durata). Questo fenomeno può essere legato alle loro scelte in materia di istruzione o allo scarso valore sul mercato del lavoro delle competenze e delle conoscenze da loro acquisite. Esistono anche modelli di inattività derivanti da obblighi familiari, soprattutto per le donne. La presente nota informativa si concentra sulle categorie più vulnerabili, prive di qualifiche o scarsamente qualificate, e sulle risposte politiche nazionali. Il sostegno alle persone inattive con qualifiche più elevate sarà discusso in occasione di note informative future.

<sup>(2)</sup> I servizi di sensibilizzazione si rivolgono alle persone non coperte dalle disposizioni standard, consentendo loro di beneficiare di un sostegno allo sviluppo professionale e di attività di apprendimento mediante l'adeguamento delle metodologie alle loro esigenze. In genere, tra i gruppi destinatari figurano i disoccupati non iscritti alle liste di collocamento, i giovani inattivi, gli individui emarginati e le minoranze etniche.

<sup>(3)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01))

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2016\\_484\\_R\\_0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_484_R_0001)

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>

<sup>(6)</sup> Pubblicazione delle relazioni in corso.

sostegno, attività sul campo e di creazione di reti nonché la produzione di metodologie e documentazione. In alcuni casi i fondi sono stati gestiti a livello centrale e assegnati ai comuni. In altri casi, sono stati richiesti servizi di sensibilizzazione a livello regionale o locale, con la possibilità per le organizzazioni del settore pubblico e civile di presentare domanda di finanziamento. Negli ultimi anni, gli Stati membri dell'UE hanno attinto in misura crescente ai fondi della garanzia per i giovani per finanziare misure di sensibilizzazione.

## Sensibilizzazione per consentire la riqualificazione: i giovani si trovano in una situazione migliore rispetto agli adulti

Esistono molte strutture per raggiungere i giovani a rischio. La Danimarca ha circa 100 «scuole di produzione» che offrono formazione sul lavoro e un sostegno completo ai giovani di età inferiore ai 25 anni, consentendo loro di sviluppare competenze trasversali e tecniche <sup>(7)</sup>. La Germania e l'Austria hanno creato scuole simili. In Austria fanno parte di una rete nazionale di assistenza ai giovani sotto l'egida del ministero degli Affari sociali e finanziata congiuntamente dal FSE e dalla garanzia per i giovani. Quest'ultimo funge da ombrello che integra misure distinte quali la creazione di reti con i gruppi giovanili, l'orientamento e la consulenza, il coaching, lo sviluppo delle competenze di base, l'apprendimento basato sul lavoro e i tirocini.

Il riconoscimento dei problemi legati alla disoccupazione di lunga durata nelle politiche nazionali è meno chiaro e meno frequente. È ancora prassi comune in Europa che gli adulti registrati come disoccupati di lunga durata siano «parcheggiati» dopo essere stati sottoposti con successo a misure di attivazione. A seconda delle normative nazionali, le persone ritenute inabili o difficilmente recuperabili ricevono un sostegno ridotto o perdono l'accesso alle misure di attivazione. A un livello ancora più basso di rischio sociale, le persone non iscritte presso i servizi pubblici per l'impiego (SPI) o difficili da contattare troveranno ancora meno assistenza. Frequentemente, sono le ONG che si occupano del monitoraggio e dell'attivazione di questi adulti con livelli variabili di sostegno da parte della pubblica amministrazione. Per

iniziare a sviluppare le capacità in questo settore, la Repubblica ceca ha partecipato al progetto pilota *Goal*, utilizzando i fondi Erasmus+. Il progetto ha aiutato il paese a rafforzare l'orientamento professionale e il supporto ai disoccupati difficilmente raggiungibili, integrandolo con i sistemi nazionali di IFP e di convalida <sup>(8)</sup>. Nella regione spagnola dell'Estremadura, le organizzazioni che hanno ricevuto i subappalti dallo Stato elaborano misure di sensibilizzazione per incoraggiare i disoccupati di lunga durata a registrarsi presso i servizi regionali per l'impiego al fine di ottenere accesso all'orientamento e alla formazione.

## Il supporto è organizzato al meglio a livello locale

Per essere efficaci, le politiche di sensibilizzazione devono essere ancorate a strategie nazionali e a gruppi di destinatari chiaramente individuati. Mentre la cooperazione interministeriale e la diversificazione nell'approvvigionamento dei fondi e delle risorse tecniche vengono pianificate al meglio a livello centrale, l'attuazione richiede un coordinamento regionale o locale. Il coordinamento da parte dei comuni è auspicabile, ma pone notevoli sfide, in quanto questi affrontano un'ampia gamma di problemi e dispongono di risorse limitate.

La legislazione nazionale finlandese per il sostegno e l'istruzione dei giovani affronta esplicitamente il tema della sensibilizzazione, mentre i comuni spesso dispongono delle principali risorse tecniche e finanziarie per sostenere le misure di sensibilizzazione e coordinare gli sforzi di servizi pubblici per l'impiego (SPI), servizi per la gioventù, servizi socio-sanitari, ONG e scuole. Tendono inoltre a svolgere un ruolo di mediazione nell'instaurare una cooperazione con i datori di lavoro locali disposti a fornire tutoraggio e programmi di apprendimento basati sul lavoro. La responsabilità dei comuni in relazione alla sensibilizzazione può costituire un obbligo giuridico, come nel caso della Svezia per i giovani. Anche i servizi di sportello unico tendono ad avvalersi delle strutture e del personale comunale per sostenere la loro operatività.

<sup>(7)</sup> <http://www.psf.nu/>

<sup>(8)</sup> <http://www.projectgoal.eu/index.php/czech-republic/ministry-of-education-youth-and-sports>

Nei Paesi Bassi (Amsterdam), le squadre di sensibilizzazione interdisciplinari sono composte sia da SPI che da personale comunale. Gli «uffici di apprendimento e lavoro» forniscono ai giovani adulti (a partire dai 23 anni) informazioni sulle opzioni di apprendimento e convalida nonché servizi di intermediazione con i datori di lavoro.

In Lettonia, il programma gestito a livello comunale *Know and do* rivolto alle persone non iscritte alle liste di collocamento (NEET: disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione) gode di un notevole sostegno da parte dell'amministrazione centrale. L'Agenzia per i programmi internazionali per la gioventù fornisce finanziamenti, formazione e consulenza ai gestori e ai tutor dei programmi locali, aiutandoli a monitorare le misure da loro attuate.

## Valutazione: una condizione per l'integrazione delle politiche

Una valutazione periodica delle misure è essenziale per promuovere un sostegno coerente e integrare pratiche di successo. In Finlandia, la valutazione dei partenariati locali coordinati dai comuni è una pratica standard e le migliori prassi in materia di sensibilizzazione sono generalizzate all'intero paese. In Austria, le scuole di produzione vengono valutate in termini di occupabilità dei partecipanti sulla base di contatti di follow-up un anno dopo la conclusione del programma.

## Monitoraggio delle persone bisognose

Le pratiche di successo in Scandinavia, nei paesi baltici e nei Paesi Bassi dimostrano che la condivisione dei dati consente di adottare misure più rapide, più ampie e più efficaci a livello locale e regionale. I registri scolastici possono individuare (potenziali) persone che potrebbero abbandonare prematuramente la scuola, mentre quelli dei servizi sociali tendono a essere efficaci nell'identificare gli adulti a rischio. Anche le ONG dispongono di informazioni preziose sulle persone svantaggiate, che spesso includono modi sia ufficiali che informali per contattarle. Se aggiornate e a disposizione dei servizi di sensibilizzazione comunali o regionali, queste informazioni possono essere utilizzate per identificare e contattare le persone che potrebbero beneficiare di programmi di reinserimento. Lo scambio e l'utilizzo di dati personali costituiscono, tuttavia, una questione

delicata e possono essere limitati a causa della legge in materia di privacy. Potrebbe essere necessario rivedere e rendere più flessibili le norme sulla privacy mantenendo al tempo stesso i diritti civili fondamentali. Occorrono inoltre norme relative alla tipologia, alla coerenza e al calendario degli aggiornamenti, nonché accordi fissi sulla condivisione delle informazioni tra i servizi.

## Il raggiungimento delle persone costituisce un servizio olistico e proattivo

Trovare e contattare persone che possono trovarsi in condizioni di salute e psicologiche deboli, emarginate o coinvolte in attività criminali richiede metodi olistici, reti attive e professionisti formati. Le reti sul campo sviluppate dai servizi per i giovani e dalle ONG, che consentono un accesso rapido e informale ai potenziali utenti, hanno dimostrato di funzionare bene.

In Lettonia, l'Agenzia statale per l'impiego si rivolge a persone non iscritte alle liste di collocamento in collaborazione con le ONG del settore che contribuiscono a identificare i potenziali beneficiari. Una volta che i beneficiari sono coinvolti nei servizi, vengono effettuati controlli sanitari e viene fornito supporto psicologico, nonché garantita una valutazione delle abilità e delle attitudini. I partecipanti beneficiano anche di un sostegno e di un tutoraggio motivazionale e hanno accesso alla consulenza e alla riabilitazione dall'abuso di sostanze. La ricerca di un lavoro e il contatto con i datori di lavoro sono generalmente rinviati a quando i partecipanti saranno considerati pronti.

### Sensibilizzazione comunale per i giovani adulti di Stoccolma

Il comune di Stoccolma, in collaborazione con il servizio per l'impiego locale, l'Agenzia delle assicurazioni sociali e il centro giovanile Fryshuset ha sviluppato il programma SUVAS finanziato dal FSE <sup>(9)</sup>, destinato alle persone di età compresa tra 20 e 29 anni. Il progetto segue una strategia di sensibilizzazione strutturata, che consiste in un contatto iniziale seguito da una sessione informativa, coaching, orientamento e consulenza e che si conclude con un lavoro o una soluzione orientata alla formazione.

Una delle caratteristiche più importanti del programma SUVAS è lo sforzo profuso per raggiungere e contattare le persone bisognose. Per attirare potenziali partecipanti vengono organizzati caffè per i genitori, serate per le ragazze e altri eventi sociali. I consulenti itineranti partecipano a eventi, come concerti o riunioni di gruppo, dove possono incontrare giovani adulti difficili da raggiungere. Vengono contattati anche giovani adulti associati ad attività criminali, utilizzando i registri della polizia e attraverso strette relazioni. Poiché la maggior parte dei potenziali partecipanti con precedenti penali è costituita da giovani difficili da raggiungere, vengono spesso usate come intermediari le fidanzate.

## Sfruttare la forza dei gruppi: pari e comunità <sup>(9)</sup>

Le persone che tornano a scuola o sul lavoro hanno bisogno di un ambiente sicuro e di sostegno. In Spagna, le «piattaforme di lancio per l'occupazione e l'imprenditoria sociale» coordinate dalle ONG <sup>(10)</sup> riuniscono gruppi di adulti vulnerabili, sostenuti da un coach, per promuovere lo sviluppo della motivazione, dell'autoconsapevolezza e delle competenze. I partecipanti sono incoraggiati a condividere esperienze e a cooperare in varie attività.

L'imprenditoria sociale e l'organizzazione in comunità vengono utilizzate anche per reintegrare gli adulti in un ambiente di apprendimento e lavorativo. La Polonia ha recentemente creato cooperative sociali finanziate dallo Stato. Queste possono formarsi spontaneamente o con il sostegno delle ONG; almeno la metà dei loro membri deve essere a rischio di esclusione sociale. Le cooperative commercializzano i loro servizi e prodotti, sviluppando al contempo attività di reinserimento sociale e professionale. Offrono grandi promesse, segnalando un numero crescente di casi di successo che coinvolgono il reinserimento di persone emarginate, disabili o rifugiati. Le cooperative sociali possono potenzialmente raggiungere un

<sup>(9)</sup> Stockholms Unga Vuxna Arbetar eller Studerar: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Unga-vuxna-20-29-ar-som-varken-arbetar-eller-studerar/>

<sup>(10)</sup> <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

elevato livello di autonomia e diventare modelli imprenditoriali di successo.

## Grantoftegaard: un futuro per l'agricoltura

Grantoftegaard <sup>(11)</sup> è un'impresa socioeconomica danese che sviluppa un'agricoltura ecologica; sui suoi terreni vi sono anche un negozio e una mensa. L'azienda impiega giovani che hanno abbandonato la scuola e disoccupati di lunga durata (chiamati Grantoftegaard dal comune), nonché apprendisti periodici. Una volta assunti, i partecipanti beneficiano di attività di consulenza, valutazione delle necessità nonché di piani di sviluppo professionale personali. Sono integrati nel lavoro agricolo e sono oggetto di un programma di sviluppo su misura, attentamente monitorato dai responsabili del gruppo.

L'approccio è progressivo e si basa sullo sviluppo dell'autostima. I partecipanti sviluppano competenze di base e di gestione professionale; le strategie di orientamento e consulenza coinvolgono anche le loro famiglie.

Il programma è sostenuto da una forte etica del lavoro, con l'obiettivo di trovare un lavoro adeguato o un tirocinio, della durata minima di 13 settimane. I risultati delle valutazioni finali sono comunicati ai comuni. L'azienda agricola dispone di un marchio noto ed è particolarmente apprezzata per il pane che produce.

## Avvertenze e prospettive future

In tutta Europa si sono moltiplicate e diversificate iniziative e politiche di successo per tutte le fasce d'età. Vi è ampio spazio per l'apprendimento reciproco, ad esempio su come rafforzare i legami tra i responsabili politici e gli operatori del settore dal punto di vista delle politiche di integrazione o su come conciliare le priorità nazionali con le opportunità offerte dalle iniziative dell'UE.

Le politiche di sensibilizzazione devono rivolgersi sia ai giovani che agli adulti e concentrarsi sul recupero e la riabilitazione, oltre che sulla prevenzione. In molti paesi, le persone perdono il diritto al sostegno dopo un certo periodo di tempo o quando superano l'età limite per alcuni programmi basati su questo criterio. Una volta che le persone escono dai radar dei servizi

<sup>(11)</sup> <http://grantoftegaard.dk/>

pubblici, i loro percorsi professionali tendono a seguire una spirale verso il basso. Per questo motivo le politiche di sensibilizzazione richiedono tempo e flessibilità, per consentire ai beneficiari di stabilire una prospettiva individuale basata su se stessi e sul mercato del lavoro.

Per offrire un approccio complementare efficace al sostegno sociale standard, è necessario aumentare la portata delle attività di sensibilizzazione e contare su una forte cooperazione e sullo scambio di informazioni tra i soggetti del settore pubblico, privato

e civile a livello locale e regionale, promuovendo servizi che scendano in piazza e superino i tradizionali uffici a porte aperte. Tale attività di sensibilizzazione deve essere sostenuta da gruppi di professionisti in grado di offrire servizi individuali, basati sulla valutazione delle competenze e delle esigenze, in modo che la reintegrazione sia sostenuta dagli strumenti giusti al ritmo giusto. Per essere sostenibili, le politiche di sensibilizzazione devono basarsi sull'idea comune che una società che non lascia nessuno indietro è più forte, socialmente coesa e maggiormente in grado di produrre valore economico.

---

**Nota informativa – 9128 IT**

Cat. No: TI-BB-18-003-IT-N

ISBN 978-92-896-2571-5, doi:10.2801/876

Copyright © Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), 2018

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Le note informative sono redatte in francese, greco, inglese, italiano, polacco, portoghese, spagnolo e tedesco e nella lingua del paese della presidenza di turno dell'Unione europea. Per riceverle regolarmente, registrarsi all'indirizzo: <https://www.cedefop.europa.eu/en/user/register>

Ulteriori note informative e pubblicazioni Cedefop sono disponibili all'indirizzo: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 55102 Salonicco, Grecia  
Europe 123, 57001 Salonicco, Grecia  
Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020  
E-mail: [info@cedefop.europa.eu](mailto:info@cedefop.europa.eu)

---

**visit our portal [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu)**

---