Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Parità di trattamento dei giovani nel mercato del lavoro»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 293/08)

Relatore: **Michael McLOUGHLIN**

Decisione dell'Assemblea plenaria	20.1.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
	Parere d'iniziativa
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	31.5.2023
Adozione in sessione plenaria	15.6.2023
Sessione plenaria n.	579
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	217/0/6

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. La recente direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi nell'UE non prendeva concretamente in considerazione la questione dei salari minimi per i giovani. Essa non adottava un approccio universale ma, al contrario, teneva conto, come quadro orizzontale, delle diverse tradizioni e dei diversi punti di partenza, e rafforzava il ruolo delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Pertanto i salari minimi per i giovani sono trattati in modo diverso nei diversi Stati membri, una questione che merita di essere presa in considerazione. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda che la Commissione europea, gli Stati membri e le parti sociali considerino questo aspetto in linea con la direttiva e conformemente allo spirito della raccomandazione del Consiglio relativa al rafforzamento del dialogo sociale nell'UE. Il CESE invita gli Stati membri e le parti sociali a esercitare il loro potere discrezionale in modo non discriminatorio.

1.2. A giudizio del CESE, l'Anno europeo dei giovani 2022 ha offerto l'opportunità di esaminare importanti tematiche che hanno un impatto sui giovani e di lanciare significative iniziative politiche volte a favorire o cercare di influenzare la posizione dei giovani nella società. Data l'importanza di una fruttuosa partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, la loro prima esperienza dovrebbe essere positiva, e le misure che si riflettono in un loro trattamento meno favorevole esclusivamente in base alla loro età sono controproducenti. A questo proposito, il CESE accoglie con favore l'Anno europeo delle competenze, inaugurato ufficialmente il 9 maggio 2023, quale impulso politico per l'apprendimento permanente, che dà nuovo slancio al conseguimento degli obiettivi sociali dell'UE per il 2030.

1.3. Le norme differenziate per i giovani in materia di indennità di disoccupazione e di pagamenti di assistenza hanno il potenziale di plasmare la situazione dei giovani sul mercato del lavoro e di incidere sulla loro capacità di esercitare i loro diritti alla libera circolazione nell'UE. Spetta agli Stati membri decidere in merito alla struttura e al contenuto dei loro sistemi di sicurezza sociale. Il CESE li invita a rispettare il principio di non discriminazione, in particolare nel caso della libera circolazione. Il CESE raccomanda che la Commissione, nell'esaminare ulteriormente la questione, collabori strettamente con gli Stati membri e le parti sociali per raccogliere i dati e le pratiche nazionali, anche alla luce della nuova proposta di raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'UE.

1.4. I tirocini in un ambiente professionale offerti ai giovani sono spesso un passo decisivo per l'integrazione professionale. I tirocini non retribuiti o non compensati possono avere un impatto molto negativo sull'esperienza dei giovani riguardo al mercato del lavoro. Il CESE fa riferimento alla propria risoluzione, adottata nella sessione plenaria di dicembre 2022, e a quella approvata dal Parlamento europeo, e raccomanda che le altre istituzioni e gli altri organi dell'UE, compresa la Commissione, dedichino maggiore attenzione alla questione, testimoniando così il loro impegno nei confronti dei giovani a seguito dell'Anno europeo dei giovani. I periodi molto brevi di esperienza lavorativa e i tirocini di formazione

ufficialmente riconosciuti e concordati possono talvolta non essere retribuiti. Tuttavia, i tirocini di durata più lunga, analoghi al lavoro svolto dai dipendenti retribuiti, dovrebbero essere retribuiti. Secondo il sondaggio Eurobarometro, la maggior parte dei tirocinanti era retribuita e aveva accesso alla protezione sociale ([1]).

1.5. Negli ultimi tempi, nel contesto dell'Anno europeo dei giovani e di altre iniziative, le tematiche relative ai giovani hanno riscosso maggiore attenzione. È stata tra l'altro proposta l'idea di una valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani, che integrerebbe la valutazione dell'impatto sui giovani di tutte le nuove politiche. L'idea è stata promossa dal Forum europeo della gioventù ed è stata oggetto di un parere del CESE nel 2022. Il Comitato sostiene fermamente questo approccio all'elaborazione delle politiche, come indicato nel parere del 2022 ([2]).

1.6. La crisi della COVID-19 e la guerra in Ucraina hanno compromesso in modo significativo l'economia europea. Malgrado le imprese abbiano fatto del loro meglio per mantenere l'occupazione, ciò ha avuto ripercussioni sui cittadini europei e in particolare sui giovani.

1.7. I tirocini sono diventati un'importante porta di accesso al mondo del lavoro per i giovani. Per facilitare l'accesso all'occupazione, i tirocini dovrebbero offrire contenuti di apprendimento di buona qualità e condizioni di lavoro adeguate e non dovrebbero sostituire posti di lavoro regolari o essere un prerequisito per un collocamento. La situazione attuale induce a ritenere che vi siano crescenti preoccupazioni, in particolare tra i giovani, relative a un possibile deterioramento delle condizioni dei tirocinanti derivante dalla crisi sanitaria e dalle conseguenze della guerra in Ucraina. L'obiettivo della Commissione è verificare se il quadro di qualità per i tirocini sia attuato correttamente.

2. **Introduzione**

2.1. Il 2022 è stato proclamato Anno europeo dei giovani e, nel parere su tale Anno europeo, il Comitato aveva espresso l'auspicio che esso si concentrasse su settori di intervento chiave per i giovani e andasse oltre gli eventi e le opportunità di pubblicità. I giovani hanno espresso sentimenti e opinioni simili, in particolare alla luce della modalità piuttosto affrettata con cui è stato proclamato l'Anno. L'esperienza dei giovani riguardo all'accesso e alla partecipazione al mercato del lavoro è chiaramente una delle questioni strategiche cruciali per la loro generazione, a livello sia nazionale che europeo.

2.2. Nel mondo post COVID-19 le mutevoli esigenze del mercato del lavoro, le nuove forme di lavoro, le nuove competenze, la sfida del ritorno sul posto di lavoro e l'eventuale ambiente ibrido hanno acquisito nuova importanza, con tutti i rischi e le opportunità che ciò comporta. Cosa ancora più importante, sappiamo che i giovani hanno sofferto in modo particolare durante la pandemia di COVID-19 e questo è stato uno dei motivi per cui il 2022 è stato proclamato Anno europeo dei giovani. Durante la pandemia i giovani hanno saltato alcune tappe fondamentali del loro sviluppo personale e sociale. Ma la pandemia ha avuto anche un forte impatto sull'istruzione dei giovani e sulla loro partecipazione al mercato del lavoro.

2.3. L'Unione europea attua varie politiche pertinenti che riguardano i giovani e mirano a includerli quanto più possibile nella società e far sì che abbiano opportunità pari a quelle di tutti gli altri gruppi della società. Nella dichiarazione di Bratislava del 2016 i leader dell'UE hanno invitato a predisporre un futuro economico promettente per tutti, garanzie per il nostro stile di vita e migliori opportunità per i giovani. Analogamente, nel preambolo del pilastro europeo dei diritti sociali si affermava che «Le sfide, come la notevole diseguaglianza, la disoccupazione di lunga durata e giovanile o la solidarietà tra le generazioni, sono spesso simili negli Stati membri, anche se incidono in misura diversa».

2.4. La principale politica per i giovani nell'Unione europea è la strategia per la gioventù. L'obiettivo principale della strategia è responsabilizzare i giovani e rafforzare la loro resilienza, concentrandosi su tre settori di azione intitolati «mobilitare, collegare, responsabilizzare». La strategia riconosce che fornire ai giovani percorsi di mobilitazione nella vita democratica è essenziale per una democrazia funzionante e per la società in generale. Nell'ambito del settore di azione «mobilitare», la strategia dell'UE per la gioventù mira a sostenere una significativa partecipazione civica, economica, sociale, culturale e politica dei giovani. La strategia individua nella mobilità dei giovani un'opportunità per questi ultimi di:

— sviluppare e rafforzare competenze personali, sociali e civiche;

— sviluppare il pensiero critico e la creatività;

— migliorare la propria occupabilità;

([1]) Vedere la recente indagine Eurobarometro *Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships* [Integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, con particolare attenzione ai tirocini], aprile 2023.

([2]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla valutazione d'impatto dell'UE dal punto di vista dei giovani (parere d'iniziativa) (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 46).

— diventare cittadini europei attivi.

2.5. La strategia europea per la gioventù ascrive in particolare il ruolo di «catalizzatore della responsabilizzazione» dei giovani all'animazione socioeducativa, e riconosce che essa apporta ai giovani vantaggi unici nella transizione verso l'età adulta, fornendo loro un ambiente sicuro per acquisire fiducia in sé stessi e apprendere in modo non formale ([3]).

2.6. Il CESE ha osservato che la strategia dovrebbe concentrarsi sull'approccio intersettoriale, adottando una visione a vasto raggio dei giovani, delle loro esigenze e dei loro diritti in tutti i settori di intervento, e che il nuovo coordinatore dell'UE per la gioventù dovrebbe in primo luogo guidare il lavoro intersettoriale. Ha inoltre auspicato che la politica dell'UE per la gioventù sia inclusa nel processo del semestre europeo, in modo da concentrarsi maggiormente sull'attuazione, specie nelle aree intersettoriali ([4]).

2.7. Il CESE ha raccomandato che la strategia si prefiggesse obiettivi molto ambiziosi per quanto riguarda il lavoro intersettoriale da compiere in altri ambiti di intervento pertinenti delle politiche europee, quali l'occupazione, l'istruzione, la salute, la migrazione e l'uguaglianza. Il Comitato ha inoltre auspicato che la strategia dedichi maggiore attenzione ai problemi occupazionali e di istruzione che interessano i giovani, in particolare in termini di discussione sul futuro del lavoro, di sviluppo delle competenze e di altre questioni sociali come la salute mentale e l'uguaglianza.

3. **Giovani, mercato del lavoro e competenze**

3.1. I giovani e le loro prospettive occupazionali sono solitamente oggetto di grande attenzione quando si considera il mercato del lavoro. Ciò è dovuto anzitutto al fatto che le prime esperienze che le persone affrontano nel quadro della loro partecipazione al mercato del lavoro possono avere un impatto a lungo termine negli anni successivi. Tale dinamica è stata osservata in particolare nel contesto dell'abbandono scolastico. L'abbandono scolastico interessa tra l'altro quasi il 20 % delle persone con disabilità, ossia una percentuale più che doppia rispetto quella rilevata presso gli altri giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni ([5]). Abbiamo visto, anche con la COVID-19 e la precedente crisi finanziaria, che i giovani sono più vulnerabili agli shock e alle recessioni economiche, sono spesso i primi a perdere il lavoro e, in entrambi i casi, lavorano in settori come i servizi, e sono sovrarappresentati nel lavoro precario. L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ha rilevato che la maggior parte dei lavoratori delle piattaforme di lavoro online e del lavoro localizzato ha meno di 35 anni e che i giovani subiscono una maggiore precarietà occupazionale. Il settore turistico greco impiega la maggior parte dei giovani lavoratori, che sono stati duramente colpiti dalla pandemia. In Spagna, Italia e Portogallo si riscontra una percentuale estremamente elevata di contratti a tempo determinato tra i giovani (oltre il 60 %), cosa che potrebbe portare a una rapida disoccupazione in caso di crisi.

3.2. La nostra attuale priorità deve essere quella di ripristinare l'economia europea attraverso l'attuazione coerente del piano nazionale di ripresa ([6]) e la creazione di condizioni che consentano alle imprese di crescere nuovamente e di creare posti di lavoro di qualità. In un momento in cui le imprese soffrono di carenze di mano d'opera, non riescono a reperire le competenze richieste e hanno grandi difficoltà ad assumere, è nel loro interesse sfruttare il potenziale di tutte le persone, compresi i giovani.

3.3. Una delle principali fonti di sicurezza e di prospettive per la maggior parte delle persone, ma soprattutto per i giovani, sono le opportunità di lavoro e le competenze corrispondenti. Le conseguenze della pandemia di COVID-19 e gli effetti della guerra in Ucraina hanno colpito non solo i cittadini, ma anche le imprese, compromettendo la loro capacità di creare valore e posti di lavoro e di garantire un'efficace transizione da un posto di lavoro a un altro.

3.4. Possiamo notare che i giovani cui non riesce il passaggio dalla scuola o dall'università al luogo di lavoro possono incontrare difficoltà negli anni successivi. Sebbene la disoccupazione rappresenti una sfida per chiunque ne sia vittima, queste sfide possono essere di gran lunga maggiori per i giovani che potrebbero non possedere le stesse reti necessarie per progredire in un mercato del lavoro in rapida evoluzione. Analogamente il fatto di avere, in un determinato segmento della società, un numero sproporzionato di persone senza lavoro incide sulla coesione sociale e sui nostri valori democratici e, in circostanze estreme, può portare a potenziali disordini sociali, come è avvenuto in alcune parti del mondo in via di sviluppo.

([3]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 122).

([4]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022 [COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 122).

([5]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

([6]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Come garantire un lavoro dignitoso ai giovani e assicurare l'inclusione dei NEET attraverso un'adeguata elaborazione dei piani nazionali per la ripresa» (parere d'iniziativa) (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 27), *NEET e piani nazionali per la ripresa.*

3.5. È pertanto importante considerare la parità di trattamento dei giovani nel mercato del lavoro come parte di una più ampia necessità di partecipazione civica e democratica. Al pari dell'esigenza di far parte della comunità e di partecipare all'attività sportiva in qualità di cittadini attivi, anche la capacità di comprendere il proprio ruolo e il proprio posto nel mercato del lavoro e di essere promotori di sé stessi costituisce, per i giovani, un elemento importante del loro essere cittadini. Analogamente, il mercato del lavoro dovrebbe essere un luogo di solidarietà intergenerazionale, dove sussiste un adeguato equilibrio tra vita professionale e vita privata e le persone sentono di stare contribuendo alla società. Sebbene la disoccupazione giovanile sia un problema strutturale in molti paesi, in paesi come la Spagna vengono concessi aiuti per il pensionamento tardivo (fino a 12 000 EUR) per rendere sostenibile il sistema pensionistico. In questo modo, l'economia rischia di non assorbire la maggiore produttività che i giovani possono generare, come affermato nel parere. Inoltre, vi sono posti di lavoro per i quali è molto difficile lavorare oltre i 65 anni di età.

3.6. A livello economico, l'elevata disoccupazione giovanile e un'assenza di approcci intergenerazionali efficaci a livello di impresa possono tradursi in una produttività minore, essendoci un numero inferiore di lavoratori giovani che introducono nuove competenze e innovazioni nei processi produttivi. Un numero elevato di disoccupati arreca inoltre un costo economico allo Stato, in termini di perdita di reddito fiscale, di prestazioni sociali da erogare e di costi dei relativi regimi. Eurofound ha rilevato che nel 2011 i giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione o formazione (NEET) causavano un costo economico di 153 miliardi di EUR. Tali preoccupazioni sono state espresse nei pareri sul tema *Lavoro precario e salute mentale* ([7]) e sul tema *Democrazia sul luogo di lavoro* ([8]). Infine, il tasso di disoccupazione dei giovani con disabilità di età compresa tra i 25 e i 34 anni è quasi il doppio rispetto a quello delle persone senza disabilità (18 % contro 9,7 %) ([9]).

3.7. A livello individuale, gli effetti della disoccupazione giovanile possono includere problemi di salute e benessere mentale nonché tassi più bassi di felicità e possono tradursi in un aumento della domanda di servizi sanitari pubblici. C'è inoltre un maggiore rischio di frammentazione della società, dovuta alle varie forme di esclusione sociale che i giovani disoccupati possono sperimentare. La disoccupazione subita in età giovanile accresce le probabilità di disoccupazione nel seguito della vita e ha un impatto negativo sul reddito acquisito più tardi nella vita, se e quando ci si assicura un posto di lavoro. I giovani disoccupati hanno inoltre maggiori probabilità di essere vittime di dequalificazione o di esclusione sociale in una serie di dimensioni. L'impatto della COVID-19 sulla salute mentale dei giovani è stato ben documentato.

3.8. È inoltre importante affrontare la situazione dei giovani lavoratori e degli altri giovani «scoraggiati», che incontrano grandi difficoltà nell'integrazione professionale. L'abbandono scolastico precoce e i cambiamenti nell'istruzione scolastica sono impegnativi, e ne consegue che i giovani possano perdere il contatto con la realtà del mercato del lavoro.

3.9. Uno dei modi per aumentare l'attività economica dei giovani è motivarli a diventare imprenditori sostenendo la loro mentalità imprenditoriale, la loro creatività e i loro approcci innovativi. Le attività dell'Anno europeo delle competenze possono integrare l'istruzione in materia di imprenditorialità e basarsi su alcuni modelli di buone pratiche, come i programmi e i concorsi per giovani imprenditori.

3.10. L'UE ha affrontato con determinazione la sfida della disoccupazione giovanile, e la sua principale politica per farvi fronte è la garanzia per i giovani «rafforzata». Inizialmente, lo scopo della garanzia per i giovani era quello di garantire ai giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni un'offerta di lavoro, di esperienza lavorativa, di apprendistato, di formazione o di lavoro e formazione combinati, entro un determinato periodo di tempo dopo aver lasciato la scuola o cominciato a essere disoccupato. La Commissione europea ha raccomandato che la garanzia per i giovani sia offerta ai giovani entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione. La garanzia per i giovani rafforzata è un impegno di tutti gli Stati membri dell'UE a garantire che tutti i giovani di età inferiore a 30 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio.

3.11. Per garantire un'efficace transizione da un posto di lavoro all'altro è necessario far avanzare la riforma dell'istruzione, affrontando gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e concentrandosi sull'apprendimento permanente, l'istruzione degli adulti, la riqualificazione e il miglioramento delle competenze. Il CESE constata i progressi compiuti dalla Commissione nella creazione di uno spazio europeo dell'istruzione, nella promozione del quadro per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale e nell'attuazione del piano d'azione per l'istruzione digitale.

3.12. Il CESE prende inoltre atto della nuova iniziativa della Commissione sui conti individuali di apprendimento (ILA), in particolare i microcrediti e il nuovo pacchetto sulle università. Vi è un nuovo slancio volto a dotare i giovani di competenze adeguate e a sostenere la mobilità dei giovani studenti, apprendisti e imprenditori.

([7]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro precario e salute mentale» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza spagnola) (GU C 228 del 29.6.2023, pag. 28).

([8]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Democrazia sul luogo di lavoro» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza spagnola del Consiglio) (GU C 228 del 29.6.2023, pag. 43).

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

4. **Impatto della COVID-19**

4.1. Secondo Eurostat, i giovani hanno risentito maggiormente della pandemia di COVID-19 rispetto agli anziani. Nel terzo trimestre del 2020 il tasso di occupazione dei giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) nell'UE era inferiore del 2,8 % rispetto al terzo trimestre del 2019, ossia prima della pandemia. Tuttavia, nel terzo trimestre del 2021 si è registrata una ripresa, con un tasso di occupazione inferiore di solo lo 0,1 % rispetto al terzo trimestre del 2019. Nel terzo trimestre del 2020 tutti i paesi hanno registrato un calo del tasso di occupazione giovanile rispetto al terzo trimestre 2019.

4.2. Eurostat ha inoltre individuato una differenza in queste tendenze nell'UE. Nel terzo trimestre del 2021 la maggior parte degli Stati membri dell'UE (16 su 27) non ha ancora registrato una piena ripresa, in quanto il tasso di occupazione giovanile era ancora inferiore a quello del terzo trimestre del 2019. Le diminuzioni maggiori si sono registrate in Portogallo, Bulgaria, Lettonia, Cechia e Polonia (tutte in calo di almeno 3 punti percentuali nel terzo trimestre del 2021 rispetto al terzo trimestre del 2019). Per contro, i maggiori aumenti della quota di occupati di età compresa tra i 15 e i 29 anni nel terzo trimestre del 2021, rispetto alla situazione precedente alla COVID-19, sono stati registrati in Irlanda, Francia e Slovenia (tutti in aumento di almeno 2 punti percentuali nel terzo trimestre del 2021 rispetto al terzo trimestre del 2019).

4.3. Eurofound ha riferito che, nonostante gli sforzi politici dell'UE e degli Stati membri volti a sostenere i giovani in seguito alla crisi finanziaria del 2008, i giovani sono stati più duramente colpiti dalla perdita di posti di lavoro anche durante la crisi della COVID-19. Essi sono stati sovrarappresentati nei settori più colpiti dalle restrizioni dovute alla pandemia e hanno avuto maggiori probabilità di lavorare a tempo parziale o con contratti a tempo determinato. Il 12 % dei giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni che ha risposto ad almeno due cicli dell'indagine online «Vita, lavoro e COVID-19» ha riferito di aver perso il lavoro, e il 12 % degli studenti si trova a far fronte alla disoccupazione. Effetti simili sono stati segnalati per quanto riguarda i risparmi, la salute mentale e la povertà.

4.4. Secondo un'indagine ([10]) dell'Istituto nazionale di statistica e di studi economici francese (Insee), il primo confinamento dovuto all'epidemia di COVID-19, nella primavera del 2020, ha causato un calo dell'attività senza precedenti: nel corso di quel periodo il 73 % delle imprese ha registrato perdite di fatturato pari a oltre il 10 %, e per il 35 % delle imprese tali perdite sono state superiori al 50 %. Un terzo delle imprese ha chiuso per un periodo medio di 57 giorni, per lo più a causa di restrizioni amministrative all'ammissione del pubblico (65 %), ma anche a causa di questioni relative all'approvvigionamento (8 %) o alle opportunità (7 %). La sospensione delle attività ha interessato anzitutto le attività che comportano il contatto più ravvicinato con il pubblico: servizi di ristorazione, ospitalità, servizi personali, attività culturali e ricreative e trasporto aereo. A settembre 2020, l'1 % delle imprese era ancora chiuso.

4.5. Per far fronte all'improvviso calo dell'attività, oltre 4 imprese su 5 hanno presentato domanda di sostegno da parte delle autorità pubbliche: lavoro a orario ridotto (70 % delle imprese), dilazione nel pagamento dei contributi previdenziali (53 %) e prestiti a garanzia statale (41 %). Il settore della ristorazione (97 %), quello della vendita e riparazione di veicoli a motore (96 %) e quello dell'ospitalità (95 %) si sono affidati a tali misure con particolare frequenza.

4.6. Nel 2021 c'è stata un'altra ondata della pandemia e nel febbraio 2022 l'economia europea ha subito l'impatto della guerra in Ucraina e dei conseguenti prezzi energetici elevati, delle limitazioni nell'accesso alle materie prime, delle situazioni di scarsità nella catena di approvvigionamento e del conseguente elevato tasso di inflazione.

4.7. Nonostante questi fatti, le imprese che operano nel mercato unico dell'UE hanno fatto del loro meglio per mantenere i posti di lavoro e crearne di nuovi.

4.8. Per quanto riguarda l'istruzione, il Forum europeo della gioventù ha riferito che la qualità dell'istruzione a distanza durante la pandemia è stata variabile, e che quasi un giovane studente su dieci non ha beneficiato di corsi, insegnamento o esami. Circa due terzi degli studenti hanno riferito di aver imparato leggermente di meno o parecchio di meno. Tra i giovani emarginati la quota di quanti ritengono di aver imparato leggermente di meno o parecchio di meno è pari a tre quarti. Ma possono esserci state variazioni significative nelle circostanze individuali. L'incertezza nell'istruzione e le sfide dell'apprendimento online sono state una fonte di stress e di malessere per i giovani. Sebbene la portata dell'impatto non sia chiara, è probabile che le perturbazioni nell'istruzione determinino effetti negativi a lungo termine sull'occupazione, sui risultati scolastici, sulla salute e sul benessere. È possibile che questa situazione abbia anche effetti collaterali positivi e apra la strada a un sistema di istruzione combinato che utilizzi diverse forme di apprendimento e strumenti tecnologici accessibili a tutti i giovani, compresi i giovani con disabilità e quelli delle regioni remote.

([10]) Institut national de la statistique et des études économiques, https://www.insee.fr/en/statistiques/5018508.

4.9. Alcuni degli effetti più drammatici della pandemia di COVID-19, tuttavia, hanno interessato la salute mentale dei giovani. Sintomi depressivi quali ansia, esaurimento, isolamento e pensieri suicidi sono in aumento. Il futuro desta preoccupazione. Da ricerche condotte in Austria emerge che la maggior parte di questi giovani non ha ricevuto alcun aiuto, a causa della loro scarsa conoscenza di tali opportunità, ma anche di disuguaglianze regionali ed economiche. In Spagna il suicidio è diventato la principale causa di morte tra i più giovani. La pandemia ha rivelato sofferenze psicologiche, con 3 941 casi di suicidio nel 2020, 300 dei quali riguardavano persone di età compresa tra i 14 e i 29 anni. I sistemi sanitari pubblici non dispongono delle risorse necessarie per aiutare i giovani con problemi di salute mentale. L'ultima fase di uno studio longitudinale su giovani e bambini in Irlanda ha dimostrato un effettivo raddoppio della depressione e delle malattie mentali tra i giovani.

4.10. Analogamente, i giovani che si trovano sul mercato del lavoro e hanno delle disabilità intellettive o fisiche non dovrebbero essere soggetti a un trattamento meno favorevole in base alla loro età, in aggiunta alla loro disabilità o separatamente da essa. Analogamente, occorre prestare attenzione a coloro che provengono da zone rurali remote e a coloro che subiscono discriminazioni di genere.

4.11. Anche i dati statistici sull'occupazione dei giovani con disabilità sono frammentari: indicatori quantitativi come il tasso di disoccupazione dovrebbero essere sostituiti da altri indicatori, come il livello di formazione, il tipo di contratti offerti (a tempo determinato, a tempo indeterminato, temporanei), il tasso di occupazione in un contesto occupazionale regolare, la quota di occupazione assistita o la quota di disoccupazione a lungo termine, in combinazione con la situazione sociale e finanziaria di tali giovani.

5. **Parità di trattamento dei giovani nel mercato del lavoro**

5.1. L'uguaglianza è uno dei principi e diritti fondamentali dell'UE basati sul trattato e sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sostenuti dal diritto derivato dell'UE. Un quadro generale — ancora adeguato allo scopo — per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro è fornito dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio ([11]).

5.2. Possiamo quindi constatare che il futuro dei giovani è una delle principali preoccupazioni dell'UE e che le prospettive dei giovani sul mercato del lavoro sono un elemento molto importante del loro sviluppo. L'UE dispone di una serie di politiche e strumenti rivolti ai giovani e alla loro posizione nel mercato del lavoro. In linea con il TFUE e con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri hanno competenze in merito a molte di queste questioni e le loro politiche sono pertanto al centro della presente relazione.

5.3. Durante la pandemia i giovani hanno sofferto più di altri gruppi in vari modi. Data l'importanza che viene riconosciuta a questo tema, sarebbe quindi opportuno esaminare tutti gli aspetti specifici della politica del mercato del lavoro e, sulla base dei risultati, stabilire se i giovani sono trattati in modo meno favorevole rispetto ad altri sulla base della sola età. In considerazione della possibile ampiezza del tema è importante chiarire cosa viene esaminato nel presente parere. Essa si concentra sulle più evidenti e dirette disparità di trattamento, nelle leggi o nelle politiche, che causano svantaggi per i giovani e che si basano unicamente sull'età. Inevitabilmente viene dedicata maggiore attenzione ai settori nei quali sono disponibili più informazioni e prevale una maggiore chiarezza. Essi sono: i salari minimi, le norme di previdenza e assistenza sociale e, in misura minore grazie al lavoro già svolto, i tirocini non retribuiti.

6. **Salari minimi**

6.1. In linea con il TFUE ([12]) e con il principio di sussidiarietà, i salari minimi sono di competenza degli Stati membri, ma l'Unione europea può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri, anche mediante direttive. Nella preparazione della direttiva già adottata (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del consiglio ([13]) relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, la Commissione ha sostenuto che nella maggior parte degli Stati membri i salari minimi non sono adeguati e/o vi sono lacune nella loro copertura, anche se la relativa tutela esiste in tutti gli Stati membri dell'UE, attraverso disposizioni legislative (salari minimi legali) e/o mediante accordi collettivi. La proposta trae origine dal pilastro europeo dei diritti sociali.

6.2. La direttiva è intesa a garantire che i lavoratori dell'UE siano protetti da salari minimi adeguati che assicurino un tenore di vita dignitoso ovunque essi lavorino. Al fine di conseguire tale obiettivo generale, la proposta istituisce un quadro

([11]) Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).
([12]) TFUE — articolo 153, paragrafo 2, lettere a) e b).
([13]) Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (GU L 275 del 25.10.2022, pag. 33).

per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo. Tali obiettivi sono pertinenti sia per i sistemi basati su un salario minimo legale sia per quelli basati sulla contrattazione collettiva. La direttiva è concepita per conseguire tali obiettivi tenendo in considerazione e rispettando pienamente le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali, l'autonomia delle parti sociali e la libertà contrattuale.

6.3. I salari minimi sono uno dei campi in cui i giovani subiscono una notevole disparità di trattamento negli Stati membri dell'UE. I lavoratori giovani dipendono fortemente dal salario minimo, che viene percepito da un giovane su quattro, contro una quota di uno su dieci nel caso dei lavoratori adulti, secondo il forum europeo della gioventù. Alcuni Stati membri fissano specifici salari minimi per i giovani, che sono in tutti i casi inferiori al salario minimo generale per particolari fasce di età, mentre altri escludono dalla legislazione in materia di salario i minori di 18 anni. Ciò avviene in Belgio, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Germania, Malta e Paesi Bassi. In Francia le disposizioni non possono essere eccessivamente legate all'età, ma implicitamente si ripercuotono su molti giovani. Esistono altre aliquote ridotte per gli apprendistati, ma queste non sono oggetto della presente relazione e sono generalmente stabilite mediante un accordo tra le parti sociali. Anche nel Regno Unito sono applicati salari inferiori al minimo per i giovani. Maggiori informazioni sono disponibili nell'allegato.

6.4. Questi salari minimi per i giovani ignorano il diritto dei giovani alla parità di retribuzione a parità di lavoro, e da ricerche dell'OIL è risultato a più riprese che non sono utili ad accrescere i tassi di occupazione giovanile. La questione centrale è la parità di retribuzione a parità di lavoro. In effetti, dei giovani hanno informato le organizzazioni giovanili del fatto che, dopo un periodo di lavoro, essi sono in grado di supervisionare o formare colleghi con maggiore anzianità nello stesso lavoro, ma ricevono una retribuzione inferiore, o sono persino invitati ad assumere funzioni di supervisione per una retribuzione inferiore rispetto ai loro colleghi a causa di tali regolamenti.

6.5. Pertanto, in detti Stati membri i giovani possono guidare, votare, arruolarsi nell'esercito, e sono trattati come adulti in tutti gli altri sensi, ma non hanno diritto a percepire l'intero salario minimo per gli adulti. Nei Paesi Bassi i salari minimi dei giovani della fascia di età inferiore sono fissati al 30 % del salario minimo degli adulti, il che costituisce un grave ostacolo alla loro capacità di vivere in modo indipendente e con un tenore di vita dignitoso. Nonostante l'UE abbia dichiarato il 2022 Anno dei giovani, la posizione politica concordata nel processo legislativo segnalato non ha tenuto sostanzialmente conto delle differenti questioni cui fanno fronte i giovani.

6.6. Una recente meta-analisi dell'OIL sull'impatto dei salari minimi dei giovani, che ha esaminato 43 documenti scientifici pubblicati dal 1990 in poi, ha rilevato che, nella stragrande maggioranza dei casi, gli effetti dei salari minimi sull'occupazione giovanile sono nulli o molto modesti. In alcuni casi l'aumento del salario minimo per i giovani ha addirittura aumentato il tasso di occupazione dei giovani. Nella sua valutazione d'impatto della direttiva, la Commissione europea ha descritto i risultati di ricerche svolte in Portogallo, Belgio e Paesi Bassi, che dimostrano che i salari minimi per i giovani non hanno effetti significativi sui tassi di occupazione giovanile.

7. **Indennità di disoccupazione**

7.1. Un altro settore in cui si può verificare che i giovani siano oggetto di un trattamento differenziato è quello dei periodi di disoccupazione. Anche in questo caso, la competenza ricade principalmente sugli Stati membri, specie per quanto riguarda i tassi, i periodi e i criteri di pagamento. I sistemi nazionali di tutta Europa presentano un elevato livello di diversità e complessità. Tuttavia, possiamo immaginare casi in cui tali differenze incideranno su questioni quali l'occupazione e la libera circolazione all'interno dell'UE. I giovani possono anche essere svantaggiati dai sistemi di indennità di disoccupazione, giacché potrebbero non avere completato il periodo minimo di contribuzione richiesto.

7.2. Al di là di questi regimi, gli Stati membri erogano prestazioni di assistenza sociale, che variano notevolmente, e i sistemi di assistenza sociale sono anch'essi di competenza nazionale. Alcuni sono soggetti ad accertamenti sulle condizioni di reddito e altri no. Il quadro relativo all'età e ai suddetti pagamenti è alquanto complesso, e la presente relazione non può illustrare la situazione in tutti i suoi aspetti. Inevitabilmente vi sono variazioni riguardo ai periodi e alla durata dell'ammissibilità, nonché diversi altri fattori. Servono indubbiamente dati migliori e più chiari per consentire ulteriori ricerche. Si possono formulare alcune brevi osservazioni:

— in alcuni sistemi sono previste disposizioni speciali per le persone di oltre 45 anni o per altre fasce di età. Alcuni paesi prevedono periodi di ammissibilità più brevi per persone di età inferiore a 25 anni.

— In Svezia, i giovani disoccupati (18-24 anni) coinvolti in programmi di politica del mercato del lavoro e beneficiari di un sussidio di attività (*aktivitetsstöd* in svedese), con un diritto implicito alle prestazioni di disoccupazione, saranno soggetti a una diminuzione più drastica di tali prestazioni in base alle disposizioni del regime sull'indennità di disoccupazione.

— In Lussemburgo i giovani di 18 anni di età e di 16/17 anni di età, ricevono, rispettivamente, un'indennità pari al 70 % e al 40 % del salario sociale minimo (*salaire social minimum* in francese) dopo un periodo di attesa di 36 settimane, che può essere ridotto a 26 settimane se il richiedente sta studiando.

— In Irlanda l'indennità per le persone in cerca di lavoro (un pagamento a fini di assistenza) concessa ai giovani tra i 18 e i 24 anni di età che non vivono «in modo indipendente» è pari a circa il 60 % dell'indennità versata agli adulti. L'indennità è versata per intero a quanti seguono corsi e formazioni pertinenti.

8. **Tirocini non retribuiti**

8.1. Il Parlamento europeo ha chiesto che i tirocini non retribuiti venissero vietati, e il Comitato per i diritti sociali del Consiglio d'Europa ha stabilito che le lacune della legislazione belga consentono di sfruttare i giovani come forza lavoro gratuita mediante tirocini non retribuiti. Nella decisione del Comitato, scaturita da una denuncia collettiva presentata dal Forum europeo della gioventù, viene rilevato che gli attuali sistemi di ispezione del lavoro in Belgio non offrono una protezione sufficiente ai giovani lavoratori vulnerabili e svantaggiati.

In generale il quadro normativo e in particolare la rigidità della disciplina normativa variano notevolmente tra un tipo di tirocinio e l'altro e da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri non esiste una definizione giuridica dei tirocini.

8.2. La raccomandazione del Consiglio, adottata nel 2013, relativa al quadro di qualità per i tirocini, mira a garantire che questi agevolino in modo efficiente il passaggio dagli studi al mondo del lavoro, contribuendo così a una maggiore occupabilità dei giovani. La proposta elenca orientamenti in grado di garantire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate.

8.3. I tirocini non retribuiti possono essere definiti come periodi di lavoro, simili a quelli svolti da dipendenti retribuiti, che non sono collegati a un processo formale ed esplicito di istruzione, formazione, volontariato o collocamento.

8.4. Mentre l'esperienza lavorativa e l'apprendimento attraverso l'esperienza sono essenziali per i giovani che iniziano a entrare nel mercato del lavoro, i soggetti che chiedono un intervento sui tirocini non retribuiti ritengono che troppi giovani siano coinvolti in siffatti tirocini e in un'esperienza lavorativa di scarsa qualità, il che crea una notevole delusione nei confronti del mercato del lavoro in questa fascia di età.

8.5. Il Forum europeo della gioventù ha esaminato una selezione di paesi e le loro politiche in materia di tirocini non retribuiti. In Francia i tirocini sono rigorosamente regolamentati e possono svolgersi solo nell'ambito dei programmi di istruzione formale. I tirocini di durata pari o inferiore a due mesi nell'ambito dell'istruzione possono essere non retribuiti. In Romania i tirocini sono strettamente regolamentati da una legislazione specifica. I tirocinanti hanno diritto al 50 % del salario minimo. I tirocini non retribuiti sul mercato del lavoro aperto sono illegali, anche se spesso la legislazione viene aggirata.

8.6. I tirocini sul mercato del lavoro aperto non sono definiti o regolamentati dalla legge e non sono comuni in Croazia, ma esistono altre forme di tirocinio che sono soggette a regolamentazione. In Bulgaria, i tirocini non retribuiti che si svolgono al di fuori del quadro delle leggi specifiche sui tirocini sono legali e frequenti. Per i tirocini sul mercato del lavoro aperto che seguono le leggi sui tirocini, i tirocinanti hanno diritto almeno al salario minimo nazionale.

8.7. In Austria, i tirocini sul mercato del lavoro aperto dovrebbero in teoria essere remunerati in base a contratti collettivi settoriali. Tuttavia, i tirocini sul mercato del lavoro aperto possono essere legalmente non retribuiti se classificati come un rapporto educativo, e questo avviene spesso. Il lavoro non retribuito è illegale in Irlanda, tuttavia spesso la legge non viene applicata per quanto riguarda i tirocini, e i tirocini non retribuiti sono una pratica comune e vengono spesso annunciati pubblicamente.

Bruxelles, 15 giugno 2023

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

ALLEGATO ([1])

Tabella

Aliquote inferiori al minimo per determinati Stati membri dell'UE e il Regno Unito a gennaio 2021

Paese	Gruppi di lavoratori	% del tasso pieno	Livello del salario minimo nel 2021 (EUR, ove non altrimenti specificato)
Belgio	Lavoratori di età pari o inferiore a 16 anni (senza contratto studenti)	70	1 138 al mese
	Lavoratori di 17 anni (senza contratto per studenti)	76	1 236 al mese
	Lavoratori di 18 anni (con contratto per studenti)	82	1 333 al mese
	Lavoratori di 19 anni (con contratto per studenti)	88	1 431 al mese
	Lavoratori di 20 anni (con contratto per studenti)	94	1 528 al mese
Francia	Lavoratori con meno di sei mesi di esperienza nel settore, di età compresa tra i 15 e i 16 anni; lavoratori di età inferiore a 16 anni che lavorano durante le vacanze estive	80	1 244 al mese
	Lavoratori con meno di sei mesi di esperienza nel settore, di 17 anni di età	90	1 399 al mese
	Giovani con contratti professionali in alternanza ([1]), in funzione dell'età e delle qualifiche precedenti	da 55 a 100	Da 855 a 1 555 al mese
	Apprendisti, in base all'età, all'anzianità e all'accordo settoriale applicabile	da 27 a 78	Da 420 a 1 213 al mese
	Tirocinanti ([2])	n.p.	3,70 l'ora
	Lavoratori con disabilità impiegati in centri dedicati all'inclusione di tali lavoratori	da 55 a 100	Da 855 a 1 555 al mese
Germania	Salario minimo non applicabile ai minori di 18 anni	n.p.	550 al mese
Irlanda	Lavoratori di età inferiore a 18 anni	70	7,14 l'ora
	Lavoratori di 18 anni di età	80	8,16 l'ora
	Lavoratori di 19 anni di età	90	9,18 l'ora
Lettonia	Persone condannate (che scontano una pena detentiva)	50	250 al mese

([1]) Adattato da: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf.

Paese	Gruppi di lavoratori	% del tasso pieno	Livello del salario minimo nel 2021 (EUR, ove non altrimenti specificato)
Lussemburgo	Lavoratori di età compresa tra 15 e 17 anni	75	1 651 al mese; 9,55 l'ora
	Lavoratori di 17 anni di età	80	1 762 al mese; 10,18 l'ora
	Lavoratori non qualificati di età pari o superiore a 18 anni	100	2 202 al mese; 12,73 l'ora
Malta	Lavoratori di età inferiore a 17 anni	95	171 alla settimana
	Lavoratori di 17 anni di età	96	174 alla settimana
Paesi Bassi	Lavoratori di 15 anni di età	30	505 al mese
	Lavoratori di 16 anni di età	34.5	581 al mese
	Lavoratori di 17 anni di età	39.5	666 al mese
	Lavoratori di 18 anni di età	50	842 al mese
	Lavoratori di 19 anni di età	60	1 011 al mese
	Lavoratori di 20 anni di età	80	1 348 al mese
	Lavoratori di 21 anni di età	100	1 685 al mese
Portogallo	Lavoratori in apprendistati e tirocini	80	621 al mese
	Lavoratori con disabilità	50	388 al mese
Regno Unito	Lavoratori di età inferiore a 18 anni	47.6	4,15 GBP (4,62 EUR) l'ora
	Lavoratori di età compresa tra 18 e 20 anni	52.2	4,55 GBP (5,06 EUR) l'ora
	Lavoratori di età compresa tra 21 e 24 anni	74	6,45 GBP (7,17 EUR) l'ora
	Apprendisti di età inferiore a 19 anni o di età pari o superiore a 19 anni nel primo anno di apprendistato	94	8,20 GBP (9,12 EUR) l'ora

([1]) *In Francia questi contratti consentono ai giovani lavoratori dipendenti di acquisire una qualifica professionale e promuovono la loro integrazione o il loro reinserimento professionale.*

([2]) *Possono essere non pagati, se inferiori a due mesi.*

Note: La Germania non ha incluso le tariffe orarie né il loro confronto con i livelli salariali minimi. Ciò è dovuto al fatto che l'importo minimo è calcolato su base mensile piuttosto che su base oraria. Le indennità di apprendistato non sono considerate come retribuzioni in Germania. Gli apprendistati includono tempo dedicato alla scuola. Ai fini di legge le indennità di apprendistato sono paragonabili alle borse per studenti universitari. n/p = non pertinente.

Fonte: Rete dei corrispondenti Eurofound, basata su fonti ufficiali nazionali.