

Dipartimento di Scienze Politiche – Cattedra di Politica Economica Europea

**La Garanzia per i giovani in Europa.
I primi risultati raggiunti e analisi di
*benchmarking.***

RELATORE:

Prof. Luciano Monti

CANDIDATO:

Roberto Geno Volpe

Matr.: 067612

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Ringraziamenti.

Volendo fare a meno qui (immagino con sommo dispiacere di mia nonna Teresa) dei ringraziamenti di rito – parenti, amici, compagni di corso, animali domestici – ci sono alcune persone che vanno assolutamente citate in questa sede.

Prima di tutto, il prof. Luciano Monti, per avermi dato l'opportunità di scrivere su un argomento di tale interesse. Ringrazio anche il suo collaboratore dott. Alessandro Carlantoni per la sua opera di revisione del presente elaborato.

Ci sono altre due persone da ringraziare. Una è il prof. Lars Mjøset, dell'Università di Oslo, il cui corso sulla società di welfare scandinava, seguito nel corso dello scorso semestre in Erasmus, è stato utilissimo per questa tesi e mi ha eccezionalmente arricchito dal punto di vista personale. Egli è inoltre sempre stato davvero disponibile nel rispondere a tutti i miei quesiti.

Last but not the least, ringrazio Elisa Gambardella, il più giovane membro della Segreteria Tecnica del Ministero del Lavoro. Giunto al suo nome grazie a circostanze fortunate, la sua conoscenza si è rivelata estremamente preziosa, e le si deve una parte molto significativa delle informazioni contenute nel terzo capitolo.

Indice.

Introduzione.	p.4
Capitolo 1. La Garanzia per i giovani e l'Unione Europea.	p.8
1.1. Che cos'è una garanzia per i giovani?	p.8
1.1.1. Le definizioni.	p.8
1.1.2. Caratteristiche generali.	p.11
1.1.3. I costi dell'azione, e dell'inazione.	p.13
1.2. La Garanzia per i giovani attraverso la Grande Recessione: "Gioventù in movimento" e la definitiva attuazione della Garanzia europea per i giovani nell'aprile 2013.	p.18
Capitolo 2. Analisi di <i>benchmarking</i>: l'applicazione della Garanzia per i giovani in Europa.	p.27
2.1. I primi sistemi di garanzia per i giovani: il caso dei paesi nordici.	p.27
2.1.1. Il modello nordico: "un concetto utile, sia pur ambiguo"	p.27
2.1.2. Le radici della Garanzia: il concetto di <i>arbetslinje</i>	p.31
2.1.3. La prima garanzia per i giovani: le "squadre giovanili" svedesi (1984).	p.33
2.2. La Garanzia per i giovani oggi: i casi di Finlandia, Svezia, Danimarca e Austria. ...	p.36
2.2.1. Finlandia.	p.38
2.2.2. Svezia.	p.41
2.2.3. Danimarca.	p.44
2.2.4. Austria.	p.48
2.3. La Garanzia per i giovani "funziona"?	p.50
2.3.1. "Cosa funziona delle politiche attive?"	p.50
2.3.2. Le politiche di garanzia per i giovani nazionali: le (poche) valutazioni.	p.54
Capitolo 3. La Garanzia per i giovani in Italia e gli ostacoli alla sua realizzazione.	p.65
3.1. "Non è un paese per giovani".	p.65
3.2. Il piano italiano di attuazione della Garanzia per i giovani: uno sguardo d'insieme.....	p.68
3.3. "La sfida impossibile dei Centri per l'Impiego".	p.73
3.4. "Il difficile percorso dell'apprendistato".	p.83
Conclusioni	p.88
Bibliografia	p.91

Introduzione.

L'argomento di questo elaborato è un tema particolarmente discusso nel dibattito politico odierno: uno studio sull'applicazione del concetto di "garanzia per i giovani" nel contesto europeo. Questo tipo di politica attiva per il mercato del lavoro, tradizionalmente legata all'esperienza dei servizi per l'impiego dei paesi del Nord Europa, prevede la garanzia (ovvero, il diritto) per i giovani disoccupati di ricevere in tempi brevi un'offerta di lavoro, formazione, o altre misure di attivazione, e ha suscitato negli ultimi anni un notevole interesse tra i *policy-maker* del resto del Continente, Italia compresa.

Non è semplice definire con precisione cosa sia una garanzia per i giovani. Nella prima parte del primo capitolo enumereremo alcune delle diverse formulazioni utilizzate. Stabiliremo inoltre alcune caratteristiche comuni a tutte le forme di Garanzia, e i prerequisiti di "sistema paese" necessari alla sua implementazione: ad esempio, una rete efficiente di centri per l'impiego.¹

Passando all'analisi delle spese da sostenere per introdurre politiche di questo genere, discuteremo recenti studi che gettano una nuova luce sui costi, diretti e indiretti, che un'economia nazionale soffre quando una quota consistente della sua popolazione si trova in condizione di inattività.²

La crescente consapevolezza, dunque, di quanto la disoccupazione giovanile sia dannosa nel lungo periodo per l'economia e la società nel suo complesso ha spinto l'Unione Europea a dar vita ad una lunga serie di iniziative sulla questione. Nella seconda parte ne passeremo in rassegna una buona parte, dall'iniziativa del 2010 "Gioventù in movimento", inquadrata nel contesto della più ampia Strategia "Europa 2020", alla definitiva attuazione di una Garanzia

¹ Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?* Sintesi sulle politiche - Occupazione, 4 aprile 2013, tradotto in italiano il 24 aprile 2014.

² Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2012.

per i giovani europea tramite la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013.³

A questo punto, nel secondo capitolo – il cuore di questa tesi – passeremo, mediante un'analisi cosiddetta di *benchmarking*, a discutere se effettivamente la Garanzia per i giovani si sia dimostrata, nelle esperienze passate, una politica efficace nel ridurre la disoccupazione giovanile e facilitare la loro transizione verso il mondo del lavoro.

Il capitolo è strutturato in tre macro-sezioni. La prima è dedicata interamente al caso dei paesi nordici: le radici della Garanzia saranno ricercate nel loro peculiare modello di *welfare* in atto, che dà grande importanza alle politiche per il lavoro, e in alcune ulteriori specificità culturali, che spingono a indirizzare tali politiche maggiormente verso l'attivazione dei disoccupati, piuttosto che concedere loro meramente sussidi. Saranno poi esaminate le prime esperienze di Garanzia, in particolare le cosiddette "squadre giovanili" svedesi, introdotte nel 1984.⁴

Nella seconda sezione saranno trattate più nel dettaglio le forme di garanzia per i giovani attualmente in vigore in quattro paesi dell'Unione Europea: Finlandia, Svezia, Danimarca ed Austria. Di questi sistemi, e della situazione più generale del mercato del lavoro di questi paesi, si metteranno in luce somiglianze e differenze. Particolarmente importante è il caso austriaco, l'unico paese non nordeuropeo ad aver implementato una vera e propria Garanzia, la quale si intreccia con un'altra particolare caratteristica delle relazioni lavorative locali, il sistema duale di apprendistato, che si è dimostrato particolarmente efficace nel contenere la disoccupazione.

Il capitolo si conclude con una valutazione dei risultati ottenuti da tali politiche. Purtroppo, per svariate ragioni, si tratta di un compito difficile da portare avanti: la ricerca scientifica sugli effetti delle politiche attive per il mercato del lavoro è lacunosa e dà spesso risultati contraddittori. Inoltre, studi indipendenti che riguardano specificamente i piani di garanzia per i giovani sono estremamente rari e spesso non troppo approfonditi.

³ Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01, Lussemburgo, 22 aprile 2013.

⁴ Björn Jonzon e Lois Recascino Wise, "Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy", *International Labour Review*, Vol. 128, 1989, n.3.

Un elemento sembra però comune a tutte le ricerche: tutte le misure di attivazione sembrano funzionare meglio nei periodi di crescita economica, e i loro effetti dissiparsi durante le recessioni. Un risultato che appare controintuitivo rispetto alle intenzioni dell'Unione Europea, che mira a istituire la Garanzia proprio per ridurre la disoccupazione nell'immediato seguito di una profonda recessione. In realtà, ciò è tutto fuorché sorprendente: in assenza di domanda di lavoro, è difficile che i servizi per l'impiego, sovraccaricati di richieste, possano garantire servizi efficienti.

Il terzo capitolo è dedicato specificamente al caso italiano. L'obiettivo qui è, oltre che presentare rapidamente il 'Piano Nazionale di Attuazione della Garanzia per i Giovani',⁵ analizzare i principali ostacoli alla realizzazione di un sistema simile a quello dei paesi nordici e centro-europei. Volutamente tralasciando i fattori più ovvi, come il numero complessivo di soggetti da trattare, ci soffermeremo essenzialmente su due argomenti.

Primo punto, la situazione dei servizi per l'impiego, pubblici e privati: saranno riscontrati numerosi aspetti critici, tra cui il sottofinanziamento dei centri pubblici, che si traduce anche in una bassa qualità del loro personale, il complesso intreccio di normative nazionali e locali che regola le politiche per il mercato del lavoro, e una complessiva scarsità di domanda per i servizi di mediazione lavorativa che affligge indifferentemente settore pubblico e privato. Quest'ultimo fattore è dovuto anche alla tendenza dei disoccupati italiani a cercare impiego essenzialmente tramite reti informali, e che discorso simile vale per le stesse imprese.⁶

Secondo punto, il sistema italiano di apprendistato, che pur essendo ispirato all'esperienza dei paesi di lingua tedesca dell'Europa centrale, come l'Austria, mostra delle notevoli differenze con essi. I posti da apprendista in Italia sembrano rivolti a persone più grandi e con maggiore formazione rispetto ai corrispettivi austriaci, che sono generalmente minorenni privi di diploma. La forma di apprendistato riservata a questa fascia d'età ha

⁵ Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla Garanzia per i giovani 2014-2020*, Roma, febbraio 2014.

⁶ Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'Impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper, n.13, Roma, marzo 2014.

riscontrato in Italia poco o nessun successo, con l'eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, zona di lingua e cultura tedesca.⁷

Appare evidente, in conclusione, che di fronte all'attuazione di un vero e proprio sistema di garanzia per i giovani in Italia si pongono ostacoli di varia natura, non solo strutturali, ma, in alcuni casi, anche strettamente culturali.

⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Monitoraggio sull'apprendistato - XIV Rapporto*, Roma, dicembre 2013.

Capitolo 1. La Garanzia per i giovani e l'Unione Europea.

1.1 Che cos'è una garanzia per i giovani?

Le definizioni.

Secondo la definizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL, ovvero *ILO* in lingua inglese) il concetto di garanzia per i giovani prevede, appunto, "la garanzia di poter accedere di diritto ad un lavoro, ad una formazione [professionale] o all'istruzione, da parte di un gruppo definito di giovani e l'obbligo da parte dei servizi pubblici per l'impiego o di altra autorità pubblica di fornire i servizi e/o realizzare i programmi entro un periodo predefinito".⁸

Non si tratta propriamente di una misura ben precisa, quanto di una politica da implementare attraverso una varietà di mezzi propri delle cosiddette politiche attive del mercato del lavoro.⁹

Ciò che distingue la Garanzia da altre politiche attive, rileva l'OIL, è proprio il configurarsi di un diritto di accesso al programma, accesso appunto legalmente garantito a tutti i giovani che rispondono a dei criteri stabiliti.

Questa dimensione di "diritto" è di definizione invero piuttosto problematica, tanto che tra le nostre fonti non c'è piena concordanza tra quali programmi debbano essere definiti "garanzie" e quali, sempre nei termini dell'OIL, "programmi simili per l'occupazione giovanile". Non c'è accordo neanche sull'includere nel novero delle garanzie quelle che si

⁸ Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile? Sintesi sulle politiche - Occupazione*, 4 aprile 2013, tradotto in italiano il 24 aprile 2014.

⁹ Secondo la definizione dell'Ocse, con "politiche attive" si intende "a wide range of policies aimed at improving the access of the unemployed to the labour market and jobs, job-related skills and the functioning of the labour market". Tratto da John P. Martin, 'What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences', *OECD Economic Studies*, n. 30, 2000/1, 2000, pp. 79-113.

rivolgano solo ad alcuni degli ambiti indicati nella definizione qui sopra¹⁰ – ad esempio, la garanzia per l'apprendistato austriaca (*Ausbildungsgarantie*). Queste problematiche saranno analizzate più diffusamente nel capitolo 2.

Il concetto di *youth guarantee* ha trovato una posizione importante nel dibattito europeo negli anni della Grande Recessione. La devastante crisi economica degli ultimi anni, che ha portato il numero di disoccupati nell'Unione a 26,1 milioni¹¹ (di cui 5,3 sotto i 25 anni¹²), poi evolutasi (nel migliore dei casi) in *jobless recovery*,¹³ ha alimentato una consapevolezza, ampiamente dimostrata dai dati, dell'incidenza molto pesante delle fasi recessive sulla popolazione giovane in particolare, e dei costi devastanti che il mancato sfruttamento – e conseguente deperimento – del capitale umano giovanile comporta.

Nella definizione dell'Unione Europea, come sancito dalla Raccomandazione del Consiglio dei ministri dell'UE del 22 aprile 2013 che istituisce una “garanzia per i giovani”, con questa espressione ci si riferisce a “una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio”.¹⁴

Non stiamo parlando però di un concetto nuovo: la sua storia è ormai pluridecennale e appartiene alla tradizione di quei governi universalmente considerati “precursori” nel campo delle politiche attive: i paesi del Nord Europa. È nella cosiddetta Scandinavia che il termine (*ungdomsgaranti*) è stato utilizzato per la prima volta, intorno alla metà degli anni '70 dello scorso secolo, come proposta di contrasto a un inusuale e improvviso aumento della disoccupazione giovanile, conseguenza del primo shock petrolifero datato 1973.

¹⁰ Si veda ad esempio J. Besamusca et. al., *The European Youth Guarantee: a Reality Check*, FEPS Young Academics Network, Renner Institut, Vienna.

¹¹ Eurostat, *Unemployment by sex, age and nationality (1000)*, 15-64 anni, 2013.

¹² Eurostat, *Unemployment by sex, age and nationality (1000)*, 15-24 anni, 2013.

¹³ Organizzazione internazionale del lavoro, *Global Employment Trends 2014 - Risk of a Jobless Recovery?*, International Labour Office, Ginevra, 13 gennaio 2014.

¹⁴ Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01, Lussemburgo, 22 aprile 2013.

Sempre in uno di questi Stati, la Svezia, è stato attuato nel 1984 il primo piano per l'occupazione giovanile che, in conformità alla definizione in uso oggi, possiamo considerare a pieno titolo garanzia per i giovani. Programmi con questo nome erano già stati abbozzati a cavallo dei due decenni anche in Danimarca, Finlandia, Norvegia, su scala ridotta anche nella piccola Islanda, ma nessuno di questi è mai entrato pienamente a regime per parecchi anni.

Nel corso dei decenni, numerose difficoltà insorte – tra cui una seria crisi economica a inizio anni '90 – hanno portato ovunque alla rielaborazione o alla sospensione dei programmi, ma dopo il 1996 anche Norvegia, Finlandia e Danimarca avrebbero potuto vantare sistemi di garanzia per i giovani propriamente detti. Particolare il caso di quest'ultimo paese, che ha abbandonato l'uso di questa espressione nel corso degli anni '80, ma che continua a offrire un programma largamente assimilabile a una Garanzia ancora oggi.

Intorno alla valenza dell'espressione “garanzia per i giovani” si è svolto un lungo dibattito dipanatosi lungo due decenni, '70 e '80. Già nel giugno 1981, il segretariato del Consiglio nordico dei ministri, in un documento significativamente intitolato: “*Youth Guarantee: Theory or Reality?*” dava una definizione in questi termini: “una *situazione* sociale dove a tutti giovani sono garantite reali opportunità di istruzione, formazione e occupazione, in linea, da un lato, con le aspirazioni, le capacità e gli interessi dell'individuo e, dall'altro, con le necessità e gli obiettivi della società”.

I metodi attraverso cui si è cercato di rendere realtà la situazione descritta sono variati nel corso degli anni. Il primo vero e proprio sistema di garanzia per i giovani, le cosiddette “squadre giovanili” svedesi, erano un vero e proprio schema di creazione di lavoro pubblico, su scala anche piuttosto ampia. Nella cittadinanza di quei paesi si era diffusa l'idea che il concetto di “garanzia” implicasse proprio il diritto a ottenere qualsiasi genere di lavoro ed educazione si volesse, suscitando aspettative che non poterono che andare deluse.¹⁵

¹⁵ Niels Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.

In ogni caso, alla fine degli anni '80 era divenuto evidente come, in un'economia di mercato aperta, come seppur con importanti peculiarità sono quelle dei paesi nordici, fosse estremamente difficile stabilire una base legale per una garanzia che desse, allo stesso tempo, una soluzione soddisfacente per i giovani e non interferisse con il funzionamento del mercato del lavoro.¹⁶

Caratteristiche generali.

I governi che hanno attuato la garanzia per i giovani condividono due obiettivi primari: facilitare la transizione scuola-lavoro, ridurre la disoccupazione di lunga durata.¹⁷

Dal momento che la Garanzia è un "concetto", ovvero un principio, e non una misura specifica, i sistemi implementati nei vari paesi possono essere anche assai differenti tra loro, pur conservando alcune caratteristiche comuni. Gli strumenti offerti dalla garanzia possono essere comunque ricondotti a cinque tipologie:

1. orientamento, formulazione *curriculum vitae*, *career planning* e supporto alla ricerca di opportunità di lavoro;
2. stages e/o periodi di formazione;
3. tirocini o apprendistato;
4. una offerta di lavoro di qualità;
5. finanziamento per una attività autonoma.¹⁸

Non è detto che tutte le forme di garanzia per i giovani contengano tutti e cinque gli elementi qui detti. Ad esempio, la forma di garanzia in vigore in Austria contiene l'elemento di "accesso di diritto" soltanto per quanto riguarda l'apprendistato. Un modello che invece riesce a offrire un *set* completo di misure in tutti e cinque questi campi è quello finlandese.

¹⁶ *ibidem*

¹⁷ Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, 2013, *op.cit.*

¹⁸ Luciano Monti, 'Spunti per una politica di solidarietà generazionale', in *Amministrazione in cammino*, Roma, giugno 2013.

In tutti i paesi i programmi per l'occupazione giovanile vengono gestiti dagli uffici pubblici per l'impiego, generalmente amministrati a livello locale – nel caso dei paesi nordici, municipale.

Fortissime differenze tra i vari sistemi esistono invece quando si vanno a considerare i criteri d'accesso alle misure, evidentemente influenzati dalla variegata situazione dei diversi mercati del lavoro nazionali: esempio evidente, l'età massima di eleggibilità, che va dai 20 anni della Norvegia ai 29, solo per i laureati, della Finlandia.¹⁹

Consistenti variazioni esistono anche nella durata prevista degli interventi, e nell'ammontare di eventuali indennità o benefit aggiuntivi al sussidio di disoccupazione.

Al buon funzionamento di un sistema di garanzia giovani preludono necessariamente alcuni requisiti del "sistema paese". L'OIL²⁰ in particolare ne individua tre:

1. Tempestività degli interventi per un gruppo ben definito di beneficiari. I servizi offerti dai centri per l'impiego non devono essere semplicemente rivolti a tutti i giovani svantaggiati nel loro complesso, perché quella dello "svantaggio" è una condizione sfuggente e multidimensionale,²¹ e utilizzare una singola strategia per gruppi naturalmente disomogenei si è rivelato inefficace. Più efficace è individuare soluzioni che affrontino situazioni specifiche di svantaggio, e, se possibile, fatte su misura (*tailored*) delle esigenze dei singoli destinatari.²² L'esperienza dei paesi nordici ha inoltre dimostrato quanto sia importante agire il più possibile a ridosso dell'ingresso in disoccupazione.

2. Comprovata capacità amministrativa e flessibilità di budget. Come appare implicato dal punto precedente, i servizi per l'impiego (l'OIL usa espressamente "servizi pubblici") devono

¹⁹ Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, 2013, *op.cit.*

²⁰ *ibidem*

²¹ Il termine utilizzato dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) è "*multifaceted*". Tratto da Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2012.

²² Organizzazione internazionale del lavoro, *Eurozone Job Crisis – Trends and Policy Responses*, International Institute for Labour Studies, Ginevra, 2012.

avere a disposizione strutture solide e un budget adeguato, in grado di rispondere all'obbligo di erogare i servizi che la garanzia prevede. Questo implica anche una certa flessibilità finanziaria, e a insegnare qui è l'esperienza finlandese. Probabilmente ancora viva la memoria del collasso dei primi anni '90, che aveva provocato la cancellazione dello schema allora in vigore nel pieno di una gravissima crisi occupazionale,²³ la risposta al pesante sovraccarico del 2009-2010 è stata l'attivazione di fondi addizionali, che hanno permesso il reclutamento di nuovo personale e di estendere le opportunità di apprendistato per i beneficiari di diritto.²⁴

2. Solidità sistemi di istruzione e formazione, due fattori che hanno un'incidenza determinante sull'occupazione e sulla stabilità dell'impiego dei giovani.²⁵ In quest'ambito un esempio di spicco è l'Austria, e il suo sistema di apprendistato duale,²⁶ che ha radici secolari nella tradizione dei paesi di lingua germanica, e che si è dimostrato estremamente efficace.

I costi dell'azione, e dell'inazione.

L'OIL stima un costo annuale, spese per l'amministrazione incluse, compreso tra lo 0,5% e l'1,5% del PIL. La forbice è ampia perché questi costi dipendono da variabili specificamente nazionali, come l'esistenza di strutture amministrative adatte all'attuazione dei programmi, e dalla dimensione della popolazione interessata.²⁷

I paesi nordici possono godere di strutture di attuazione ben consolidate, frutto di decenni di esperienza nel campo delle politiche attive. Inoltre la popolazione destinataria delle misure, sebbene il suo numero abbia subito variazioni anche drammatiche nel corso degli anni, è piuttosto piccola e relativamente più omogenea rispetto a quella degli Stati membri più colpiti dalla crisi occupazionale, e probabilmente per questo meno problematica da

²³ Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, op.cit.

²⁴ Massimiliano Mascherini, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Ref.: EF1242, Dublino, 13 giugno 2012.

²⁵ Organizzazione internazionale del lavoro, 2013, op.cit.

²⁶ Vedi Capitolo 2.3.

²⁷ Organizzazione internazionale del lavoro, 2013, op.cit.

trattare. La quasi totalità dei giovani disoccupati viene da *background* di oggettivo svantaggio – ad esempio, immigrazione – oppure di abbandono scolastico precoce. Anche in questi casi, comunque, il costo degli interventi individuali mostra una notevole variabilità, andando dai 6.600 euro medi della Svezia a un massimo di 33.800 euro (e, in certi casi, oltre 70.000) per le situazioni più complesse in Finlandia.²⁸

Queste spese sembrano consistenti, ma possono essere guardate in tutt'altra luce se si tiene conto di un altro genere di costi, più sfuggente e meno facile da determinare con precisione: gli svantaggi, sociali ed economici, che la condizione di inoccupato crea non solo a chi ne è colpito ma alla società nel suo complesso.

Esiste una letteratura molto corposa a riguardo delle conseguenze comportate dalla mancanza di lavoro, considerata “in quanto tale” e non solo per la sua associazione con bassi livelli di reddito. Volendo citare un nome molto noto – e senza dover andare a ritroso fino a Karl Marx – l'economista Amartya Sen riesce a individuare dieci distinte *penalties*²⁹ specifiche.

Tutti questi svantaggi diventano particolarmente penosi quando colpiscono i più giovani. È riconosciuto, scrive la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), che la privazione di esperienza lavorativa in età precoce, implicando dispersione di capitale umano, può lasciare dei cosiddetti “effetti cicatrice” (*scarring effects*³⁰) sui futuri guadagni e, in genere, sulla partecipazione alla forza lavoro. Nelle situazioni di disoccupazione generale molto elevata, come quella sperimentata in vari paesi dell'Unione Europea negli ultimi anni, è facile che i meno esperti restino disoccupati per un tempo molto lungo, causando una situazione di distacco ed esclusione sociale estremamente difficile da gestire per i *policy-maker*. Molto spesso questi giovani lavoratori

²⁸ Monti, 2013, *op.cit.*

²⁹ a. riduzione della produzione e del gettito fiscale complessivo; b. perdita di libertà ed esclusione sociale; c. perdita di abilità (*skills*) a lungo termine; d. danni psicologici; e. problemi di salute e più alta mortalità; f. perdita di motivazione per un lavoro futuro; g. perdita di relazioni umane; h. aumento della disuguaglianza razziale e di genere; i. perdita di valori e di responsabilità sociale; l. rigidità organizzativa e conservatorismo tecnologico. Tratto da Amartya Sen, 'Inequality, unemployment and contemporary Europe', in *International Labour Review*, Vol. 136, 1997, n.2, pp. 155-171.

³⁰ Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, 2012, *op.cit.*

decidono di non cercare più un impiego formale ed entrano nel numero dei cosiddetti “scoraggiati”, non venendo più registrati dalle statistiche convenzionali e diventando, sotto certi aspetti, “invisibili”.

Tradizionalmente, l’integrazione dei giovani nella società – ovvero, la transizione scuola-lavoro – è sempre stata immaginata come un processo relativamente lineare. Gli studi più recenti hanno dimostrato che non è così: nel mondo moderno essa assume un corso spesso molto turbolento, che prevede frequenti alternanze tra stati di occupazione e di disoccupazione, e su cui influiscono molteplici fattori istituzionali e strutturali. Soprattutto, si evidenzia che molte di queste transizioni non sono catturate dagli indicatori tradizionali.³¹ È diventato così di grande interesse un indicatore la cui misurazione è iniziata nel Regno Unito nella prima metà degli anni ‘90, il cosiddetto tasso NEET. Questo termine ha assunto un ruolo centrale nel dibattito europeo, a partire da un’iniziativa della Commissione parte della Strategia Europa 2020, datata 2010 e chiamata “Gioventù in movimento”, ed è stato diffusamente impiegato in documenti di tutte le istituzioni dell’Unione Europea negli anni a seguire.

Il concetto di NEET – sigla per “*not in employment, education or training*” fa riferimento, per definizione, alle persone che attualmente non hanno un’occupazione, non seguono alcun tipo di formazione o non sono classificate come studenti. Si tratta di un indicatore che racchiude categorie variegata di giovani, accomunati dal trovarsi in una situazione di particolare distacco dal mercato del lavoro e, in senso più ampio, dalla società in generale.³² Questo indicatore differisce concettualmente dal tasso di disoccupazione perché quest’ultimo, nella sua definizione convenzionale,³³ registra solo la parte della popolazione economicamente attiva, ovvero coloro che cercano attivamente un lavoro; e, tra i giovani, è plausibile che un disoccupato decida volontariamente di uscire dalla forza lavoro rientrando

³¹ *ivi*, p. 19

³² *ivi*, p. 24

³³ definizione OIL, in *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment, and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labor Statisticians*, ottobre 1982. URL: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>, ultima consultazione 24 giugno 2014.

nel sistema di educazione formale, oppure semplicemente rinunciare a cercarlo – appunto, i cosiddetti *scoraggiati*. Il concetto di NEET è in grado di comprendere questa seconda categoria, assieme a quei disoccupati – la gran parte – che non seguono corsi di formazione.

Non è necessario discutere qui nel dettaglio i disagi individuali che le ricerche dimostrano correlati al passare periodi di inattività: per citarne alcune, prospettive professionali precarie, criminalità giovanile, abuso di sostanze stupefacenti, problemi di salute mentale e fisica, nonché basso tasso di interesse politico e, in sintesi, sfiducia ed emarginazione sociale. Basti sapere che, nei termini di Eurofound, tutte le conseguenze individuali dello *status* di NEET hanno un costo economico addizionale ad esse correlato. Il tentativo di misurarlo in termini monetari è decisamente pionieristico³⁴ e rende lo studio qui citato di grande importanza, fornendo un forte argomento a favore di politiche attive per i giovani a largo raggio come sono i sistemi di garanzia per i giovani.

Calcolare il costo economico della condizione di NEET è un esercizio complicato, che implica costi sia diretti – ad esempio, sussidi di disoccupazione – che indiretti, ovvero la perdita di reddito e produzione per la società nel suo complesso (*resource income*). Se i primi sono facilmente misurabili da dati amministrativi, per i secondi – con cui essenzialmente si intende la riduzione del gettito fiscale – il calcolo è molto più complicato e può essere basato solo su uno *strong set of assumptions*.³⁵ Il metodo utilizzato da Eurofound per calcolare anche questo ambito di costi è un sistema probabilistico, detto *propensity score*.³⁶ Si assume che i giovani NEET, da occupati, avranno una retribuzione più bassa di quella dei coetanei; data una serie di variabili che influiscono sulla probabilità di entrare in tale stato, viene fatta una comparazione tra individui NEET e altri non NEET i quali, però, hanno simili “punteggi di propensità”, ovvero simili condizioni di svantaggio. Si tenta così di fare una

³⁴ “as far as it is known, this is the first attempt to measure such costs in a European comparative framework”, Eurofound, 2012, p.65

³⁵ *ibidem*

³⁶ “The propensity score is defined as the conditional probability of receiving the treatment (being a NEET) given a set of observed variables. The propensity score has the property that given any value of the propensity score, the subgroups of young people who fall within groups have the same joint distribution of the observed variables” (Rubin, 1997; Rosenbaum and Rubin, 1983, 1984), *ivi*, p.73

comparazione tra gruppi omogenei di giovani. A questo punto, il “costo individuale di un NEET” è dato dalla somma tra quanto guadagnano coloro che hanno un lavoro e i trasferimenti diretti che chi è inoccupato riceve. Infine, facendo una media, Eurofound ricava un dato sintetico per ogni paese.

Le stime che ne risultano non possono non essere molto conservative: esse, ad esempio, non tengono conto di altri *shadow prices* dati dal deterioramento del capitale umano e dell’occupabilità, nonché dell’aumento di altri costi diretti, come le spese sanitarie o per l’amministrazione della giustizia. I numeri che emergono restano decisamente consistenti. Solo nel 2011, la perdita economica dovuta al distacco dei giovani dal mondo del lavoro ammontava a 153 miliardi di euro, l’1,2% del PIL europeo. In alcuni paesi come Bulgaria, Cipro, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia e Polonia, questa quota è superiore al 2%. Per il paese più colpito in termini assoluti dal fenomeno, che è l’Italia,³⁷ il costo annuale è stato stimato nel 2011 in 14337 euro a unità, complessivamente 32,6 miliardi: il più alto d’Europa, pari al 2,06% del PIL.³⁸

Non c’è dubbio sul fatto che reintegrare nel mercato del lavoro tutta la popolazione NEET sia irrealistico, anche soltanto perché il numero di posti disponibili è di gran lunga inferiore. Ma anche solo una reintegrazione del 10% di loro nel mondo del lavoro porterebbe a un risparmio di 15 miliardi su scala europea. Se l’Italia riuscisse a reinserirne la metà, il risparmio sarebbe 16 miliardi; viceversa, se il numero di NEET crescesse ulteriormente del 10%, la perdita sarebbe molto superiore, 36 miliardi.³⁹ Appare dunque evidente come le spese per facilitare l’ingresso dei giovani inoccupati nel mondo del lavoro abbiano non solo una giustificazione morale, ma anche economica. Un programma che riesca a garantire anche solo parzialmente questo risultato può davvero offrire benefici più significativi di quanto sia il suo costo per le casse dello Stato. L’inazione, invece, soprattutto in fasi di crisi occupazionale, può pesare indirettamente sulle casse dello Stato molto più di qualsiasi politica attiva.

³⁷ Si veda il capitolo 3.

³⁸ Eurofound, 2012, *op.cit.*, p.75.

³⁹ *ivi*, p.81.

1.2. La Garanzia per i giovani attraverso la Grande Recessione: “Gioventù in movimento” e la definitiva attuazione della Garanzia europea per i giovani nell’aprile 2013.

L’insorgere della crisi ha portato in primo piano la necessità di combattere la disoccupazione giovanile anche a livello di Unione Europea, ma ciò non vuol dire che le istituzioni europee non avessero già studiato piani per sostenere i giovani nella difficile transizione scuola-lavoro.

Nel Consiglio Europeo del 22-23 marzo 2005 viene lanciato il “Patto Europeo per la Gioventù”, che conteneva misure volte a migliorare istruzione, formazione, mobilità, insegnamento professionale. In esso, per la prima volta, si considera priorità il miglioramento della condizione dei giovani più vulnerabili, in particolare quelli colpiti dalla povertà e tendenti all’abbandono scolastico.⁴⁰

In linea con questo disegno, con la decisione 2005/600/CE (Linee di orientamento per le politiche dell’occupazione), il Consiglio dei ministri dell’Unione Europea raggiunge un accordo sulla necessità di “offrire un nuovo punto di partenza” a tutti i disoccupati, *entro sei mesi* nel caso dei giovani. Nel luglio 2008, a crisi dunque già in atto, un’ulteriore decisione sullo stesso argomento della precedente (2008/618/CE, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione) riduce il periodo entro cui si *deve* offrire, a tutti i giovani che lasciano la scuola, “un’occupazione, un tirocinio, una formazione complementare o altra misura occupazionale” a quattro mesi.⁴¹

Il 6 luglio del 2010 entra in gioco il Parlamento Europeo. Con risoluzione del 6 luglio 2010, lamentando – tra le altre cose – il marcato aumento della disoccupazione giovanile, le scarse possibilità per i giovani di trovare impiego stabile e regolare, dovute anche a un’interpretazione riduttiva da parte di molti paesi membri della strategia comunitaria di

⁴⁰ Consiglio dell’Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza*, 7619/05, Bruxelles, 23 marzo 2005.

⁴¹ Consiglio dell’Unione Europea, *Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione*, 2008/618/CE, Bruxelles, 15 luglio 2008.

“flessicurezza” (*flexicurity*),⁴² e gli scarsi risultati ottenuti dalla cosiddetta “Strategia di Lisbona” nella modernizzazione della formazione professionale, “esorta la Commissione e gli Stati membri ad adottare un approccio ai giovani e all’occupazione basato sui diritti”. Come strategia pratica, conseguentemente, suggerisce al Consiglio e Commissione di proporre una “garanzia europea per i giovani, che assicuri a ogni persona giovane dell’UE il diritto a un lavoro, a un apprendistato, a una formazione aggiuntiva o a una combinazione di formazione e lavoro dopo un periodo massimo di 4 mesi di disoccupazione”.⁴³

Il 2010 è anche l’anno di una importante iniziativa dell’Unione: la Strategia Europa 2020 “per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva”.⁴⁴ Con l’aspetto di “crescita inclusiva” si intende la promozione di un’economia con un alto tasso di occupazione: la quota prefissata è il 75% tra i 20 e i 64 anni. Uno degli altri obiettivi principali riguarda direttamente i giovani: la riduzione del tasso di abbandono scolastico a meno del 10%, e l’aumento della percentuale di laureati oltre il 40%.

Per “catalizzare” i progressi relativi ai temi prioritari, la Commissione ha presentato sette iniziative “faro”. Una di esse, proposta dalla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità nel settembre 2010, è rivolta specificamente ai più giovani e si chiama “*Youth on the move*”, “Gioventù in movimento”.⁴⁵ Obiettivo è “[...] migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell’istruzione e della formazione nell’UE [...] e migliorare la situazione occupazionale dei giovani” aiutandoli insomma ad acquisire conoscenze, abilità, esperienze necessarie a trovare il primo posto di lavoro.

⁴² Così definita dalla DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione Europea: “*Flexicurity is an integrated strategy for enhancing, at the same time, flexibility and security in the labour market. It attempts to reconcile employers’ need for a flexible workforce with workers’ need for security – confidence that they will not face long periods of unemployment*” In DG Employment, Social Affairs & Inclusion, *Flexicurity*, URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>. Ultima consultazione 17 giugno 2014

⁴³ Parlamento Europeo, *Promozione dell’accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti*, 2999/2221(INI), Strasburgo, Risoluzione del 6 luglio 2010.

⁴⁴ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione - Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, COM(2010) 2020 def., Bruxelles, 3 marzo 2010.

⁴⁵ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Gioventù in movimento*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo, 2010.

L'obiettivo di *Youth on the move* è facilitare il conseguimento di alcuni degli ambiziosi obiettivi principali di Europa 2020:

1. il raggiungimento di un tasso di occupazione pari al 75% nella fascia 20-65 anni,
2. aumentare il numero di persone nella fascia 30-34 anni con istruzione terziaria al 40%,
3. ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10%.

Il programma si articola su diverse azioni mirate, alcune di nuova istituzione, altre già esistenti seppur potenziate, finanziate dai programmi UE in materia di istruzione, giovani, mobilità ai fini dell'apprendimento – nonché dai fondi strutturali. Le linee di azione principali, oltre ai tre obiettivi enunciati poco sopra, comprendono anche un pacchetto di iniziative a favore della mobilità nell'apprendimento e nella ricerca di lavoro.

Un elenco⁴⁶ non esaustivo delle azioni mirate include:

- la creazione di un portale web dedicato;
- il progetto pilota *Your first EURES job*, con il compito “di aiutare nel concreto la ricerca di un posto di lavoro”,⁴⁷ fornendo consulenze e sostegno finanziario ai giovani che intendono lavorare all'estero e nelle PMI;
- uno strumento di valutazione della mobilità, e un sistema di monitoraggio delle offerte di lavoro su scala europea;
- il sostegno allo strumento di microfinanziamento *Progress*, e la creazione di un ulteriore strumento di prestiti dedicato agli studenti per aiutarli a studiare o ricevere formazione all'estero;
- un “passaporto europeo per le competenze”, perché queste vengano registrate nel modo più trasparente e comparabile possibile;
- soprattutto, l'invito per gli Stati membri ad istituire una “garanzia per i giovani”, per far sì che tutti i giovani trovino un posto di lavoro, seguano una formazione o abbiano un'esperienza lavorativa entro quattro mesi dal termine della scuola.

⁴⁶ Unioncamere, *Youth on the Move*, ultimo aggiornamento 13 maggio 2014, URL: <http://goo.gl/iac7f9>, ultima consultazione 29 maggio 2014.

⁴⁷ Luciano Monti e Alessandro Carlantoni, *Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l'Impiego*, Amministrazione in Cammino, Roma, 14 marzo 2014.

Tra gli altri aspetti interessanti, la Commissione ha inteso stabilire un monitoraggio sistematico della situazione dei cosiddetti NEET, i giovani disoccupati e al di fuori di ogni percorso di istruzione e formazione, sulla base di dati comparabili a livello UE. L'obiettivo è contribuire all'elaborazione di politiche e all'apprendimento reciproco in materia.

Già nell'immediato seguito del suo lancio, il contenuto di "Gioventù in movimento" è stato etichettato come "*strong on ideas, weak on deliverables*".⁴⁸ In particolare, si lamenta la mancanza di obiettivi specifici per la mobilità transfrontaliera e il numero di iscritti all'educazione e formazione professionale,⁴⁹ e più generalmente la mancanza di dettagli concreti su numerose delle azioni programmate.⁵⁰

Questo è particolarmente evidente quando si va a controllare quali sono le iniziative specifiche da intraprendere per raccogliere l'invito a istituire garanzie per i giovani. In Gioventù in movimento leggiamo semplicemente: "[...] gli Stati membri sono invitati a identificare ed eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi che impediscono ai giovani inattivi che non seguono studi o formazioni di accedere a queste misure. Questo obiettivo richiederà spesso di estendere il sostegno offerto dai servizi pubblici per l'impiego".⁵¹ Data la enorme varietà tra i vari paesi nel mercato del lavoro, nella situazione occupazionale generale, e in particolare dei servizi pubblici per l'impiego,⁵² non c'è da stupirsi se questo invito sia rimasto a lungo lettera morta.

Nei successivi due anni, l'appello agli Stati membri perché istituissero una garanzia per i giovani è stato più volte rinnovato, ma "senza ottenere molti risultati concreti".⁵³ Ancora

⁴⁸ letteralmente: forte nelle idee, debole nelle consegne.

⁴⁹ Eurochambers, *Youth on the Move: strong on ideas, weak on deliverables, too public sector focused*, Press release, Bruxelles, 15 settembre 2010.

⁵⁰ UEAPME, *'Youth on the Move' flagship initiative does not totally convince, say SMEs*, Press release, Bruxelles, 15 settembre 2010.

⁵¹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Gioventù in movimento*, op.cit., p.20.

⁵² Perplexità sul ruolo centrale dato qui ai servizi pubblici per l'impiego la troviamo in Eurochambers, op.cit.; sulle problematicità del caso italiano si veda Capitolo 3.3 e L. Monti e A. Carlantoni, 2014, op.cit.

⁵³ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna il documento 'Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani'*, SWD(2012) 409 final., Bruxelles, 5 dicembre 2012.

a due anni di distanza (22 aprile 2013) il Consiglio ancora considerava la risposta all'invito ad attuare garanzie per i giovani "molto limitata".⁵⁴

In fin dei conti, Gioventù in movimento è stata concepita essenzialmente come un'iniziativa concentrata sul potenziamento delle *skills* e della mobilità, non su misure proattive come la *youth guarantee*. E, come sostiene lo *European Youth Forum*, per combattere la disoccupazione giovanile il miglioramento delle abilità dei giovani è sì uno strumento efficace nel medio e lungo termine, ma ha un effetto limitato o nullo nel breve,⁵⁵ specie in situazioni di crisi virulenta come quella del periodo.

L'ulteriore peggioramento delle condizioni dell'occupazione giovanile nell'Unione ha portato, a cavallo tra 2011 e 2012, a una evidente intensificazione degli appelli ad approfondire le misure di contrasto. A fine 2011, viene lanciata una nuova iniziativa di supporto a *Youth on the Move*, "Opportunità per i giovani" (*Youth Opportunities Initiative, YOI*). Il ruolo più attivo delle istituzioni europee si traduce nel reimpiego di fondi già attivati nel quadro del Fondo sociale europeo (FSE) verso progetti di occupazione giovanile. Tra questi, un'"azione preparatoria", con un budget da 4 milioni di euro, per finanziare progetti locali di garanzia giovani e "ispirare schemi da implementare con il supporto del Fondo sociale europeo".⁵⁶

Un anno dopo, il 5 dicembre del 2012, la Commissione pubblica un documento denominato "Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro" (*Moving Youth into Employment*). Oltre a presentare i provvedimenti presi a livello UE e nazionale per attuare la YOI, la comunicazione delinea ulteriori iniziative concrete proposte dalla Commissione, e destinate ad essere attuate a livello nazionale, per "affrontare i vari problemi congiunturali e strutturali alla base della crisi dell'occupazione giovanile". Tra i problemi indicati dalla Commissione: regolamentazioni inefficaci del mercato del lavoro

⁵⁴ Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, op.cit.

⁵⁵ European Youth Forum, *A Youth Guarantee for Europe*, Bruxelles, 2012.

⁵⁶ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Opportunità per i giovani*, COM(2011) 933, Bruxelles, 20 dicembre 2011.

e istituzioni inefficienti; poco sostegno per chi abbandona la scuola in anticipo; difficile transizione scuola lavoro; *mismatch*⁵⁷ geografico e di competenze.⁵⁸

Per quanto riguarda il primo e terzo ambito, la proposta è agevolare il passaggio scuola-lavoro – tramite offerte di tirocinio e apprendistato di qualità – e riformare istituzioni e norme che disciplinano il mercato del lavoro, affrontando la *segmentazione*⁵⁹ e rendendole più favorevoli all’occupazione.

A proposito del secondo punto, il possibile correttivo è l’istituzione di regimi di garanzia, utilizzando nella loro attuazione i finanziamenti del FSE. La Commissione invia così al Consiglio una proposta di raccomandazione “che istituisce una garanzia per i giovani”.⁶⁰ Nella definizione qui utilizzata, una garanzia giovani è il diritto a “un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi o formazione entro quattro mesi dall’inizio della disoccupazione e dall’uscita dalla scuola”. Da notare che nelle proposte precedenti (2008, 2010) ci si riferiva espressamente solo al periodo successivo all’interruzione o comunque termine degli studi.

Inoltre, la proposta illustra anche le modalità di istituzione del sistema di garanzia, elencando orientamenti basati su sei assi: a) approcci di tipo collaborativo, b) misure d’intervento precoce e di attivazione, c) misure di integrazione nel mercato del lavoro, d) uso dei fondi strutturali UE, e) valutazione e miglioramento continuo, f) rapida attuazione delle misure. Il quadro istituzionale di attuazione è lasciato ai paesi membri.

La Commissione era stata ripetutamente invitata a presentare tale raccomandazione dal Consiglio europeo,⁶¹ e lo stesso Consiglio europeo, nei primi mesi del 2013, ha impresso

⁵⁷ Nei termini della Commissione: “Nonostante l’elevato numero di posti vacanti, permane l’elevato tasso di disoccupazione e crescono l’inadeguatezza delle qualifiche e le disparità geografiche”, da COM(2011) 727 final., *op.cit.*

⁵⁸ Commissione Europea, *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*, COM(2012) 727, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

⁵⁹ Già in *Giovani in movimento*, COM(2010) 477, *op.cit.*, p. 20, la Commissione prendeva posizione per l’introduzione, sui mercati del lavoro segmentati, di un “contratto unico” a tempo indeterminato e tutele crescenti.

⁶⁰ Commissione Europea, *Proposta di raccomandazione del Consiglio sull’istituzione di una garanzia per i giovani*, COM(2012) 729, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

⁶¹ Commissione Europea, COM(2012) 727, *op.cit.*, p.11.

una accelerazione decisiva al processo di attuazione definitivo della garanzia per i giovani. Nella riunione del 7-8 febbraio, si è stabilito di stanziare, per gli Stati con un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25%, un'ulteriore linea di finanziamento da 6 miliardi di euro nel bilancio 2014-2020.⁶² Il fine è sostenere le misure per l'occupazione giovanile proposte dalla Commissione nel dicembre dell'anno precedente, compresa l'ormai nascita Garanzia per i giovani.

La Garanzia per i giovani è stata definitivamente adottata dal Consiglio dell'Unione Europea tramite la raccomandazione del 22 aprile 2013. Nel testo viene definita garanzia per i giovani "una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio", intendendo con proseguimento degli studi anche programmi di formazione sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta.

Questo periodo di quattro mesi va garantito non solo agli iscritti presso i servizi occupazionali, per cui il "punto di partenza" della garanzia dovrebbe essere il momento stesso della registrazione, ma anche ai giovani NEET che non sono registrati presso i detti uffici. L'identificazione di tale analogo punto di "catchment" è affidata ai paesi membri. Più avanti, al punto numero 1 della sezione "Raccomanda agli stati membri", l'espressione giovani viene sviluppata in "di età inferiore a 25 anni",⁶³ anche se, come vedremo, alcuni paesi hanno ritenuto opportuno estendere la copertura fino ai minori di 30 anni, seppur solo per alcune categorie (Finlandia, Italia).

Il Consiglio inoltre riprende, dalla proposta di raccomandazione della Commissione – COM(2012) 727 – l'articolazione delle misure di sostegno al piano su sei assi. Per quanto riguarda le strategie di partnership, propone di affidarne la gestione a un'unica autorità pubblica, o quantomeno identificare un unico punto di contatto se ciò è impedito da

⁶² Consiglio europeo, Consiglio europeo 7-8 febbraio 2013, EUCO 37/13, *Conclusioni - Quadro finanziario pluriennale*, Bruxelles, 8 febbraio 2013.

⁶³ "[raccomanda agli Stati membri] di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale («garanzia per i giovani»).” da Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, *op.cit.*

ragioni costituzionali. Centralizzazione è un principio incoraggiato anche per quanto riguarda la comunicazione delle misure, al fine di rendere la circolazione delle informazioni più tempestiva ed efficace.

Sono poi proposte alcune misure di sostegno specifiche, che pur accompagnandola – e godendo del sostegno degli stessi fondi – sono distinte dalla Garanzia in sé. Queste si dividono in misure per il potenziamento delle competenze (digitali, imprenditoriali) e altre rivolte al mercato del lavoro, come l’invito a ridurre i costi non salariali della manodopera, a utilizzare incentivi alle assunzioni e migliorare il sostegno all’avvio di impresa.

L’invito è anche ad avvalersi “al massimo e in modo ottimale” dei fondi dell’Unione (periodo di bilancio 2014-2020, nonché degli ultimi residui 2007-2013), in particolare del FSE ma anche, nei paesi più problematici, dei finanziamenti connessi all’”iniziativa a favore dell’occupazione giovanile” lanciata dal Consiglio europeo all’inizio di quell’anno. In un’ottica di continuo miglioramento dei sistemi, oltre che insistere sulla valutazione e sul monitoraggio di tutte le misure approntate, la Commissione propone di potenziare le capacità di tutti i soggetti coinvolti – in particolare, dei centri per l’impiego. Infine, i sistemi di garanzia dovrebbero essere attuati “il più rapidamente possibile”, sebbene sembri essere accettata “un’attuazione graduale” per i paesi più in difficoltà.

La Garanzia rappresenta una innovazione importante nelle iniziative europee di supporto alle politiche giovanili, ancor più per un paese come l’Italia, in cui la transizione scuola-lavoro è ancora in gran parte gestita a livello individuale e familiare, e non dai servizi per l’impiego,⁶⁴ e che non ha una particolare tradizione nel campo delle politiche attive per il mercato del lavoro.

Al Ministero del Lavoro – in particolare, alla Struttura di Missione per l’attuazione della Garanzia europea per i giovani istituita in suo seno – appare evidente l’aspetto di

⁶⁴ Francesco Pastore, *The European Youth Guarantee: An Italian Perspective*, Social Europe Journal, 23 maggio 2013, URL: <http://www.social-europe.eu/2013/05/the-european-youth-guarantee-an-italian-perspective/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.

riforma strutturale che questa raccomandazione porta con sé.⁶⁵ Essa sancisce un nuovo principio generale di sostegno ai giovani, basato appunto su politiche attive di istruzione, formazione, inserimento nel mondo del lavoro, indicando apertamente la prevenzione dell'esclusione e della marginalizzazione sociale come una chiave strategica che deve ispirare l'azione degli Stati. Vuol essere un'iniziativa di largo respiro, che non si limiti ad affrontare la disoccupazione con un temporaneo e insostenibile "parcheggio in formazione professionale",⁶⁶ ma miri a inserire i giovani in un percorso che offra loro come punto finale l'accesso a una opportunità di lavoro qualitativamente valida.

⁶⁵ Struttura di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano per l'attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una 'Garanzia per i giovani'*, 30 ottobre 2013. URL: <http://goo.gl/Z9C8qv>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.

⁶⁶ Francesco Giubileo e Francesco Pastore, *Una garanzia europea per i giovani*, lavoce.info, 11 giugno 2013, URL: <http://www.lavoce.info/una-garanzia-europea-per-i-giovani/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.

Capitolo 2: Analisi di *benchmarking*: l'applicazione della Garanzia per i giovani in Europa.

2.1: I primi sistemi di garanzia per i giovani: il caso dei paesi nordici.

Il modello nordico: “un concetto utile, sia pur ambiguo”.

Spesso siamo portati a pensare ai paesi nordici come a un'unica entità omogenea. Del resto, le somiglianze linguistiche, culturali, sociali tra le popolazioni che occupano la cosiddetta Scandinavia sono note al grande pubblico. In realtà, se effettivamente questi paesi possano essere considerati un *cluster* distinto, è argomento controverso.⁶⁷ Ciononostante, molti studiosi ritengono, dal punto di vista socioeconomico, il concetto di “modello nordico” perlomeno utile, sia pur ambiguo.⁶⁸

Facendo riferimento in particolare alle politiche sociali, e al contesto politico in cui queste sono state implementate, si possono individuare tre possibili dimensioni, relativamente stabili negli ultimi decenni, sulla base delle quali è possibile abbozzare un modello:

1. procedure di *governance* democratica: tutti questi paesi, dal 1945 in poi, possono essere considerati “democrazie consensuali”, su cui è incardinato un processo decisionale fondato sul compromesso tra parti sociali e politiche avverse;
2. le caratteristiche del *welfare state*,⁶⁹ chiaramente improntato ad alcuni principi comuni a tutti i paesi in esame:

⁶⁷ Già nella scarsa definizione linguistica e geografica, il termine “Scandinavia” esclude un paese cruciale ai fini della nostra analisi, la Finlandia (ugro-finnica e non germanica per lingua, e solo per una piccola parte compresa nella penisola scandinava) e forse anche Islanda e Isole Faroe, scandinave per lingua e cultura ma situate nel mezzo dell’Atlantico. Per questa ragione, anche se i termini “Scandinavia” e “Norden” sono utilizzati sostanzialmente come sinonimi nella letteratura, in questa sede sarà preferito l'utilizzo del più inclusivo aggettivo “nordico”.

⁶⁸ Stein Kuhnle, ‘The Nordic Model: Ambiguous, but Useful Concept’, in *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, red. Obinger, Herbert e Rieger, Elmar, 275-294, 2009.

⁶⁹ Il celebre sociologo danese Gøsta Esping-Andersen, nel suo vastamente citato libro *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), attribuisce ai regimi di welfare nordici un’etichetta non geografica, in quanto sarebbero l’archetipo del “mondo” social-democratico. La mia fonte, Kuhnle, contesta questa categorizzazione, in quanto a suo modo di vedere non mette in luce le radici consociative (vedi punto 1) del

- a. universalismo: l'intera popolazione o intere categorie sono coperte da schemi di protezione sociale;
 - b. ruolo importante del settore pubblico – stato e governo locale;
 - c. servizi finanziati da (elevata) tassazione generale;
 - d. piena occupazione come obiettivo esplicito, come dimostra la notevole importanza data alle politiche per il lavoro.
3. risultati delle politiche perseguite: molti studi comparati hanno rilevato come i paesi nordici sono stati performanti nella riduzione della povertà, nell'approfondimento dell'uguaglianza di genere, nel sostenimento di una distribuzione del reddito relativamente egualitaria, nell'assicurare piccole disparità sociali e regionali negli standard di vita.

Tra questi paesi, comunque, esistono delle profonde differenze,⁷⁰ che trovano la loro origine dalla differenza di condizioni climatiche e dalla presenza, o mancanza, di risorse naturali.

La Danimarca, che ha un clima relativamente mite e non possiede abbondanti risorse, è storicamente un paese agricolo. La piccola Islanda dipende primariamente dall'attività peschiera, mentre Finlandia e Svezia sono ricche in primo luogo di foreste, e la seconda anche di depositi minerari. La Norvegia, oltre alla recente industria petrolifera, possiede foreste, altri minerali, ricche aree peschiere.

Questo contesto variegato si traduce in una notevole diversità nella natura del settore privato, che a sua volta influenza il sistema educativo e il mercato del lavoro.

In Svezia e Finlandia a dominare sono imprese di grandi dimensioni, spesso multinazionali, originariamente basate sul trattamento di risorse naturali – caso più noto, la finlandese Nokia. In Danimarca, invece, la grande maggioranza delle imprese è di piccole dimensioni, basate su tradizioni artigianali. La Norvegia, anche in questo caso, si trova in mezzo.

modello e può portare a una sua erronea identificazione con le politiche dei partiti social-democratici locali, che pure sono stati forza egemone per molti decenni in tutti questi paesi.

⁷⁰ Niels Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.

Dunque, la Danimarca, che risente anche dell'influenza del vicino tedesco, ha una struttura del mercato del lavoro – e dell'educazione secondaria – notevolmente differente da Svezia e Finlandia. Oltre un terzo degli studenti danesi sceglie, alla fine della scuola dell'obbligo (15-16 anni), un percorso di formazione professionale. Il sistema ha radici sette-ottocentesche e aderisce ancora ai principi base dell'apprendistato, accompagnato da periodi di formazione in strutture vocazionali. Tecnicamente questo modello di alternanza tra lavoro pratico in azienda e studio teorico a scuola viene definito sistema duale,⁷¹ ed è tipico dei paesi di lingua germanica dell'Europa centrale (Germania, Austria, Paesi Bassi). In Svezia e Finlandia l'educazione secondaria resta essenzialmente di tipo accademico, generalista, mentre in Norvegia e Islanda entrambi i sistemi qui descritti sono storicamente presenti.

L'accesso dei giovani al mercato del lavoro è dunque differente. Finlandesi e svedesi spesso iniziano come lavoratori non specializzati, mentre un'elevata percentuale della popolazione danese entra nel mondo del lavoro come lavoratore specializzato.

I giovani danesi inoltre trovano il loro primo impiego significativamente prima dei loro coetanei nordeuropei, come si evince da un tasso di occupazione giovanile particolarmente elevato: in quest'ambito la Danimarca è più vicina ad Austria e Paesi Bassi di quanto lo sia a Svezia e Finlandia.⁷² Questo divario si restringe fino a scomparire quando si prende in considerazione l'intera popolazione attiva, che partecipa alla forza lavoro in percentuale ben maggiore rispetto alla media europea⁷³ in tutti i paesi qui elencati.

Oggi, il modello danese sembra dare risultati migliori di quello degli Stati vicini per quanto riguarda il tasso di disoccupazione giovanile. Nel 2013 esso si è fermato al 12,5%, contro il 19,6% della Finlandia e il 21,9% della Svezia.⁷⁴ Quest'affermazione però non è sempre stata veritiera, infatti fino al 1993, si sono sempre registrati risultati peggiori in Danimarca

⁷¹ Ida Juul e Christian Helms Jørgensen, 'Challenges for the dual system and occupational self-governance in Denmark', *Journal of Vocational Education & Training*, 2011, 63:3, 289-303.

⁷² Dati 2013, 15-24 anni: Svezia 41,7%, Finlandia 41,5%, Danimarca 53,7%, Austria 53,8%. Eurostat, *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, 2013.

⁷³ Si intende "Unione Europea a 28 stati".

⁷⁴ Eurostat, *Youth unemployment rate by sex, age and country of birth*, 2013.

piuttosto che in Svezia. Nella seconda metà degli anni '70, nella fascia 20-24 anni, i disoccupati danesi raggiunsero il 20% della popolazione, mentre in Svezia non si andava oltre il 4,3%.⁷⁵ I paesi che hanno il sistema duale, infatti, sono intrinsecamente molto sensibili alle fluttuazioni economiche: è la domanda di lavoro delle imprese a creare, a livello locale, i posti come apprendisti e le opportunità di formazione professionale. Si genera così, strutturalmente, un rilevante fenomeno di *mismatch*: o le imprese, costrette a ridurre i costi, non si possono permettere di formare abbastanza apprendisti, oppure, in certi settori, i posti offerti vanno deserti per carenza di domanda da parte dei giovani.

Così, per tutti gli anni '80, ci sono stati molti più giovani disoccupati in Danimarca che in Svezia e Finlandia. In Svezia, in particolare, la quota è stata mantenuta a livelli molto bassi anche grazie a un particolare schema di creazione di lavoro detto "squadre giovanili", che è tecnicamente il primo vero e proprio piano di garanzia per i giovani mai entrato in funzione su un intero territorio nazionale. Per tutti gli anni '80 e '90 i danesi hanno lavorato invece sul ridurre la dispersione scolastica e sul rafforzamento del sistema di formazione professionale, introducendo elementi definibili di "garanzia per l'apprendimento".⁷⁶

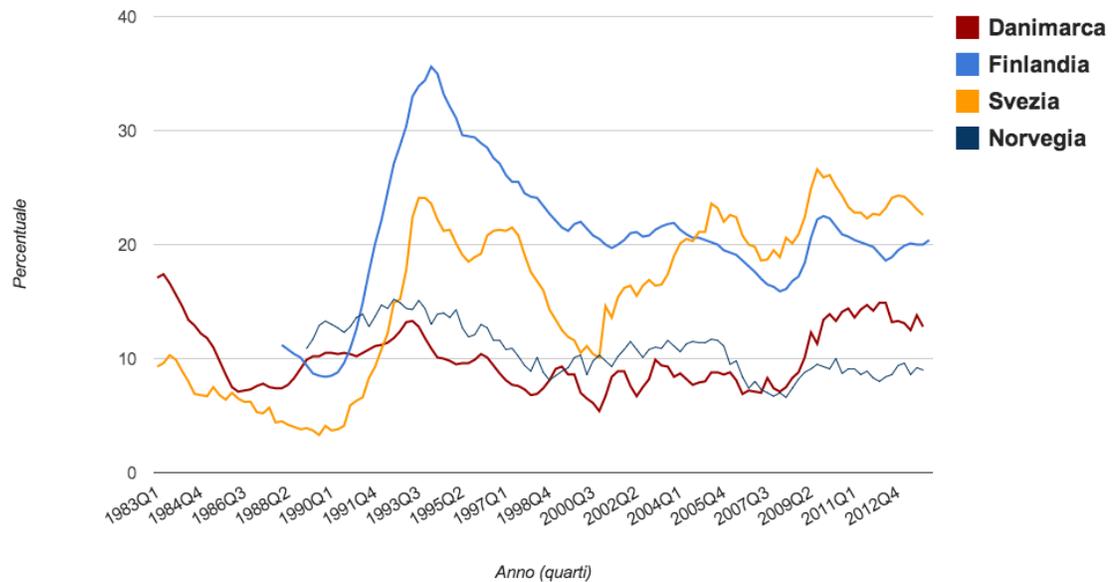
A giudicare dai dati – notevole riduzione del numero di abbandoni scolastici, disoccupazione giovanile relativamente bassa anche negli periodi di crisi – questi piani sembrano aver avuto successo. In un ribaltamento di sorti, negli anni di stagnazione (inizio anni '90, fine anni '00) sono state Svezia e soprattutto Finlandia ad avere i problemi più seri.⁷⁷

⁷⁵ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, p.4

⁷⁶ Da non confondere con una "garanzia per l'apprendistato", sistema in uso oggi in Austria, che è cosa leggermente diversa e si riferisce più precisamente alla creazione di posti da apprendista per coloro che non riescono a trovare un posto nel libero mercato. La "garanzia per l'apprendimento" danese comprendeva una garanzia per l'apprendistato.

⁷⁷ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*

Figura 2.1: Tasso di disoccupazione, 15-24 anni, 1983-2014:



Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and nationality, quarterly detailed survey, 15-24 years, 1983-2014*.

Le radici della garanzia: il concetto di *arbetslinje*.

Anche se non sono disponibili fonti precise sul punto, l'espressione "garanzia giovani" è stata utilizzata per la prima volta nel dibattito politico dei paesi nordici intorno alla metà degli anni '70.

Nella sua prima formulazione, secondo Hummeluhr⁷⁸ datata 1975, con garanzia si intendeva – in modo già non troppo dissimile dal suo utilizzo odierno – l'obbligo di garantire un lavoro significativo o educazione per tutti i giovani disoccupati o fuori dal sistema di istruzione formale da almeno un anno.

Lo stesso concetto di lavoro "garantito" è difficile da comprendere senza prendere in considerazione la particolare concezione diffusa in questi paesi nei confronti della partecipazione alla forza lavoro.⁷⁹

⁷⁸ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, p.5

⁷⁹ Björn Jonzon e Lois Recascino Wise, "Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy", *International Labour Review*, Vol. 128, 1989, n.3.

I governi vedono l'impiego come un diritto⁸⁰ e un dovere di ogni cittadino, in modo non dissimile da altri obblighi come il diritto di voto; un concetto noto in lingua svedese come *arbetslinje*, "linea di lavoro". L'idea alla base è che una maggiore partecipazione al mondo del lavoro corrisponda a una maggiore integrazione in tutte le altre aree.⁸¹ Per questa ragione, politiche ispirate a questo principio tendono a offrire misure cosiddette attive, come formazione, *placement*, o, appunto, veri e propri schemi di creazione di lavoro, mentre le misure passive come i sussidi di disoccupazione ricoprono un ruolo minore che altrove.

Una conseguenza evidente di questa logica è dunque la stretta relazione esistente tra le autorità che gestiscono il *welfare* e quelle del mercato del lavoro⁸². Fatta eccezione per l'assistenza sociale a bambini e anziani, generalmente tutte le misure di *social security*, attive o passive che siano, sono accompagnate dall'obbligo per il beneficiario di cercare attivamente un impiego. Dagli anni '90 in poi questa tendenza si è perfino accentuata, in un certo senso "irrigidendosi": se in precedenza anche per coloro che non partecipavano a misure di attivazione esisteva una rete di sicurezza sociale "di emergenza", oggi anche i livelli più bassi di assistenza sono condizionati alla partecipazione a misure attive.⁸³

Di garanzia per i giovani si comincia a parlare proprio in Svezia, spesso stereotipicamente vista come la nazione in cui la "cultura del lavoro" è più fortemente percepita come un valore fondamentale.

⁸⁰ Ad esempio, l'articolo 110, prima parte, della costituzione norvegese: "*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan skaffe seg utkomme ved sitt arbeid*" [È responsabilità delle autorità dello stato creare le condizioni che permettano a ogni persona capace di lavorare di guadagnarsi la vita dal suo lavoro]

⁸¹ Karin Attström, *86E - Discrimination against Native Swedes of Immigrant Origin in Access to Employment*, International Labour Office, Ginevra, 2007.

⁸² Nanna Kildal, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, International Labour Office, Ginevra, febbraio 2001.

⁸³ *ibidem*

Se esistono studi che smentiscono questa credenza,⁸⁴ resta indubbio che per quanto riguarda le politiche attive del mercato del lavoro abbiamo a che fare con un paese precursore, anche rispetto agli stati confinanti.

Si consideri questo frammento del discorso che l'allora Ministro del Lavoro, Anna-Greta Leijon, tenne davanti al Parlamento il 3 aprile 1986: "Non può esserci niente di peggio che dire ai giovani: 'ecco dei soldi per iniziare la vostra vita lavorativa, ma i vostri servizi non sono richiesti'".⁸⁵ Come vedremo, le fasce di età coperte dai primi piani correttamente definibili di "lavoro garantito" (16-20 anni) non avevano accesso, in alternativa, al sussidio di disoccupazione. Vivere di sussidi, per un giovane, era considerato un danno allo sviluppo di una forte etica lavorativa, e rischiava di generare fenomeni di dipendenza sociale di lungo periodo, ritenuti dal governo intollerabili.

La prima garanzia per i giovani: le "squadre giovanili" svedesi (1984)

Come detto, i primi tentativi di introdurre una qualche forma di garanzia per i giovani con forza di legge risalgono alla fase finale degli anni '70. Questi anni hanno visto la creazione massiccia di posti di lavoro sussidiati e l'affidamento ai servizi per l'impiego municipali di funzioni via via sempre più importanti: ad esempio, in Danimarca v'era l'obbligo per le dette municipalità di contattare tutti i giovani non occupati e non facenti parte di un percorso di studi, offrendo loro consiglio ed orientamento.

Nessuno di questi esperimenti ha avuto però un particolare successo: i risultati a lungo termine apparivano scarsi, e i gruppi più marginalizzati, teoricamente il *target* principale delle misure, erano stati coinvolti in modo molto limitato e inefficace.⁸⁶

Agli inizi degli anni '80 la disoccupazione giovanile persisteva a livelli considerati troppo elevati. Mentre alcuni paesi, come la stessa Danimarca, decisero di concentrare le proprie risorse sul miglioramento della scuola superiore e della formazione professionale, arrivando

⁸⁴ Stefan Svallfors et al., *Work Orientations in Scandinavia: Employment Commitment and Organizational Commitment in Denmark, Norway and Sweden*, Acta Sociologica, Vol. 44, n.2, 2001, pp. 139-156

⁸⁵ Björn Jonzon e Lois Recascino Wise, 1989, *op.cit.*, p.337.

⁸⁶ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, pp.3-8.

infine al punto di abbandonare (1982) il termine “garanzia”,⁸⁷ la Svezia proseguì con decisione lungo la strada della *job guarantee*. È qui che, il 1 gennaio 1984, venne introdotta una misura che, per la prima volta, poté essere “genuinamente”⁸⁸ definita garanzia per i giovani.

Il programma, chiamato “*ungdomslagen*” (“squadre giovanili”) consisteva nella garanzia di un posto di lavoro nel settore pubblico (o, sussidiato al 100%, nel privato), valido per sei mesi, a tutti i disoccupati tra 18 e 19 anni (nonché ai disabili minori di 25 anni). L’idea non era completamente nuova e assomigliava concettualmente a una misura in funzione negli anni ‘70, detta “bande giovanili”, anche se nella maggior parte dei casi i giovani partecipanti non erano effettivamente parte di gruppi di lavoro.

Nominalmente si trattava di un’offerta di ultima istanza, sostitutiva del sussidio di disoccupazione, non disponibile per quella fascia d’età. L’offerta, un impiego a orario dimezzato e al salario di mercato, sarebbe dovuto giungere entro tre settimane dalla registrazione presso i centri per l’impiego. Oltre a queste 4 ore di lavoro, il giovane partecipante era tenuto anche a seguire attività di formazione offerte dalle autorità locali. La partecipazione alle squadre sarebbe stata interrotta, oltre che per raggiunti limiti di età, quando il partecipante avesse ricevuto offerta di lavoro regolare o ne avesse rifiutata una. In quest’ultimo caso, non sarebbe più stato possibile partecipare nuovamente al programma per altre 4 settimane.

I posti in cui vennero impiegati i partecipanti al programma erano quasi esclusivamente piccole mansioni di “alleggerimento” nel settore pubblico, nella maggior parte dei casi nelle stesse municipalità.⁸⁹

L’attuazione delle squadre giovanili fu rapida e massiccia. Alla fine di gennaio, i partecipanti erano già quattordicimila, arrivando a un picco di quarantamila a fine 1984. Quando il

⁸⁷ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, p.24.

⁸⁸ Massimiliano Mascherini, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Dublino, Ref.: EF1242, 13 giugno 2012.

⁸⁹ Jonzon e Recascino Wise, 1989, *op.cit.*, p.344.

programma si concluse (1989) erano diminuiti a poco più di ottomila. Si trattava in grande maggioranza di giovani donne, che rappresentavano oltre il 60% del totale.⁹⁰

Il giudizio sull'efficacia delle "squadre giovanili" è contrastato. Il piano ha sicuramente avuto successo nel suo obiettivo principale – ridurre ai minimi termini la disoccupazione tra i minori di vent'anni.

Figura 2.2: Tassi di disoccupazione per gruppi di età, medie annuali, 1978-89⁹¹

Unemployment rates by age group: Yearly averages, 1978-88						
Year	Age group					
	16	17	18	19	20-24	25+
1978	9.5	9.9	7.4	6.4	4.3	1.6
1979	9.9	9.1	7.2	5.3	3.7	1.5
1980	9.8	9.0	7.6	5.5	3.7	1.4
1981	11.5	10.1	10.0	7.6	4.7	1.8
1982	9.0	11.1	11.9	9.6	6.1	2.4
1983	7.2	8.3	13.1	10.2	6.8	2.7
1984	4.8	6.5	5.2	3.9	6.6	2.6
1985	4.0	5.6	5.5	3.5	6.3	2.3
1986	2.6	5.0	4.6	3.8	6.2	2.1
1987	3.7	3.5	3.8	3.3	4.4	1.5
1988	4.3	3.2	2.9	2.7	3.4	1.3

Source: Statistics Sweden, AKU.

Come si evince dalla tabella no.2, il tasso di disoccupazione tra i diciottenni era pari al 13,1% nel 1983, diminuito a 5,2% nel 1984, arrivato a 2,9% nel 1988. Simile discorso vale per i diciannovenni. Inoltre, negli ultimi anni del programma, oltre il 70% dei partecipanti era in grado di lasciare le squadre per un lavoro regolare, nei due terzi dei casi offerto dallo stesso datore di lavoro.

C'è da notare, però, che in una fase di generale ripresa economica il tasso di disoccupazione della fascia di età più grande, 20-24 anni, diminuì più lentamente di quanto facesse quello dei 18-19enni. Questo è evidente soprattutto negli anni tra il 1984 e il 1986. Si può supporre

⁹⁰ *ivi*, p.346

⁹¹ Da B. Jonzon e L. Recascino Wise, 1989, *op.cit.*, p. 351

un effetto di *displacement*:⁹² il problema potrebbe semplicemente essersi trasferito da una fascia all'altra.

Tra le altre criticità, bisogna aggiungere che i posti di lavoro offerti erano largamente visti solo come un "surrogato" di un lavoro vero, dato il ridotto orario di lavoro, la sua limitazione di fatto al settore pubblico, la bassa qualità delle mansioni richieste. Esperienze di altri paesi mostrano che la partecipazione in programmi del genere può essere visto dai futuri datori di lavoro come uno stigma, un segno di fallimento;⁹³ anche la fiducia dei giovani stessi ne risente. Questo, e il dato di fatto che una quota significativa dei partecipanti non cercasse attivamente altro impiego, stava all'antitesi della filosofia stessa del programma, visto come mezzo di riduzione della dipendenza sociale.⁹⁴

Per agevolare l'ingresso di questa fascia d'età nel "normale" mercato del lavoro un nuovo piano di sussidi alle assunzioni ("*job induction*") fu introdotto nel 1987. Questo programma, a cui nominalmente i centri per l'impiego avrebbero dovuto dare priorità, si rivelò di attuazione molto macchinosa essenzialmente per ragioni sindacali.⁹⁵ Fin dal 1984, inoltre, esisteva come alternativa alle squadre giovanili una sorta di sussidio all'avvio di impresa della durata di sei mesi; anch'esso però trovò impiego molto limitato.⁹⁶

2.2. La Garanzia per i giovani oggi: i casi di Finlandia, Svezia, Danimarca e Austria.

Portare avanti un'analisi comparata dei sistemi di garanzia per i giovani attuati dai paesi dell'Unione Europea è complicato per diverse ragioni.

La più grande difficoltà è rappresentata dall'eterogeneità delle misure approntate nei vari paesi, anche in ragione delle ovvie differenze tra i diversi mercati del lavoro. A rendere la situazione più confusa, alcune delle nostre fonti non sembrano dar peso alla dimensione di

⁹² *ivi*, p.350

⁹³ *ivi*, p.351

⁹⁴ *ivi*, p.348

⁹⁵ *ivi*, p.345

⁹⁶ *ivi*, p.343

garanzia propriamente detta, ovvero l'obbligazione legale per le autorità di garantire determinati servizi ai suoi giovani cittadini, e inseriscono sotto l'ombrello di *youth guarantees* (qui in senso più generico, al plurale) politiche attive delle più disparate, tra cui è difficile anche solo tentare una comparazione.⁹⁷

Altre fonti, invece, sostengono che tra le politiche attive per il mercato del lavoro un *cluster* specifico di "garanzie per i giovani" non sia identificabile solo grazie all'attributo di "diritto" riservato ai beneficiari, ma anche da un altro dettaglio: tutte queste politiche si concentrerebbero sostanzialmente su un piccolo gruppo di giovani con scarso livello di educazione.⁹⁸ Questo è indubbio, ed è ancor oggi particolarmente evidente nel caso dell'Austria. D'altra parte, la recente modifica alla Garanzia finlandese, che estende la copertura ai minori di trent'anni purché in possesso di educazione terziaria, mostra che negli anni della Grande Recessione neanche un elevato livello di istruzione può garantire un'agevole entrata nel mondo del lavoro.

In questo spazio saranno descritti quattro modelli di garanzia per i giovani, quelli individuati dal Forum Europeo per la Gioventù:⁹⁹ Finlandia, Svezia, Danimarca ed Austria. I primi due sono relativamente simili, sebbene quello svedese sembri più orientato a offrire misure di *placement* piuttosto che proposte di formazione. Il modello danese, nella sostanza, non è particolarmente diverso da quello degli altri due paesi nordici, ma trova la sua unicità nella particolare integrazione, basata su un approccio di diritto-dovere, che esiste tra politiche attive (le misure di attivazione) e passive (l'accesso ai benefit di disoccupazione). L'Austria, unico paese dell'Europa centrale che prenderemo in esame, è un caso particolare: la Garanzia è rivolta in primo luogo a un gruppo più ristretto di giovani, gli apprendisti minori di vent'anni che non sono stati in grado di trovare un posto di lavoro in azienda.

⁹⁷ Ad esempio: Eurofound, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, 21 dicembre 2012, Ref. EF1260.

⁹⁸ Janna Besamusca, Iulian Stănescu, Jussi Vauhonen, *The European Youth Guarantee: a Reality Check*. FEPS Young Academics Network, Renner Institut, Vienna, p.10.

⁹⁹ European Youth Forum. *A Youth Guarantee for Europe*, Bruxelles, 2012.

Finlandia.

Tra tutti i paesi del Nord Europa, la Finlandia è quello che, perlomeno negli ultimi vent'anni, ha avuto le esperienze più turbolente per quanto riguarda la disoccupazione giovanile.

Agli inizi degli anni '90, dopo un periodo di grande espansione economica durato per tutto il decennio precedente (in media, un aumento del PIL del 4% annuo), il paese entrò in una seria recessione, durata 4 anni, risultata in un calo del reddito nazionale di oltre 10 punti percentuali tra il 1990 e il 1993. Tra le cause, la quasi completa scomparsa degli scambi commerciali con l'Unione Sovietica, sulla via della dissoluzione; un'industria poco competitiva sul piano internazionale anche per colpa di una valuta troppo forte; e, forse soprattutto, una crisi finanziaria conseguenza della profonda *deregulation* del settore bancario avviata nel decennio precedente.¹⁰⁰ La stretta creditizia che ne seguì causò un numero enorme di esuberi, soprattutto nel settore delle costruzioni e in genere in tutti i segmenti a bassa produttività e bassi salari.

Di conseguenza, il tasso di disoccupazione, giovanile in particolare, raggiunse in breve tempo vette inaudite, simili a quelle sperimentate nei paesi dell'Europa meridionale negli ultimi anni. Il picco massimo, per i minori di 25 anni, è il 35,6% del primo trimestre del 1994:¹⁰¹ in valori assoluti è un numero superiore alle 100.000 unità,¹⁰² dato davvero considerevole in un paese di soli 5 milioni di abitanti. Anche se, negli anni successivi, l'economia finlandese ha ricominciato a crescere in maniera più che soddisfacente – anche oltre il 6% annuo, nel 1997¹⁰³ – il tasso di disoccupazione giovanile non è mai ritornato ai valori pre-crisi, rimanendo sopra il 20% fino ad oltre il 2000: dimostrazione degli effetti di lungo periodo che hanno le recessioni sull'occupabilità dei più giovani.

¹⁰⁰ European Parliament, *Social Policy in Finland - an overview*, Working Document, Social Affairs Series, ottobre 1996. URL: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w9/market_en.htm, ultima consultazione 17 giugno 2014.

¹⁰¹ Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and nationality (%) - quarterly survey*, Q1 1994.

¹⁰² Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, p.18

¹⁰³ Statistics Finland, *Gross domestic product (GDP) at market prices 1975-2013*. Accessibile a: http://www.stat.fi/til/vtp/2013/vtp_2013_2014-03-03_tau_001_en.html, ultima consultazione 24 giugno 2014.

Con la nuova recessione, che ha visto un calo del PIL di ben 8,5 punti percentuali nel solo 2009, la disoccupazione è ritornata a salire, ma non ha mai raggiunto i livelli di inizio anni '90. Nel primo trimestre del 2014 il tasso si è fermato al 20,4%, una cifra simile a quella dei due anni precedenti.

L'attuale schema di garanzia per i giovani (in finlandese, *Nuorten yhteiskuntatakuu*, "garanzia sociale per i giovani", o in breve *nuorisotakuu*, "garanzia giovani") è stato introdotto nel 2013, uno dei progetti di punta della cosiddetta "coalizione arcobaleno"¹⁰⁴ guidata da socialdemocratici e dai liberal-conservatori del primo ministro Jyrki Katainen. In aggiunta ai fondi per le politiche attive già esistenti, le risorse attivate per questo progetto sono pari a 60 milioni di euro l'anno, ripartite tra Ministero dell'Educazione e dell'Occupazione.¹⁰⁵

Come riconosce la Commissione europea, il modello finlandese è in assoluto quello più simile alla proposta che sarà poi adottata dal Consiglio nell'aprile 2013. Come la Garanzia per i giovani europea, ha una natura "comprensiva", ovvero contiene elementi sia educativi che occupazionali.¹⁰⁶

In estrema sintesi, si può riassumerne il contenuto in questa formulazione:

"Ogni giovane di età inferiore a 25 anni e ogni neo-laureato di età inferiore ai 30 anni riceverà un'offerta di lavoro, tirocinio, formazione sul lavoro, proseguimento degli studi, o un periodo di attività di laboratorio o recupero entro tre mesi dall'inizio della disoccupazione.

¹⁰⁴ Si tratta di quella che Italia sarebbe definita "coalizione di larghe intese".

¹⁰⁵ Finnish Ministry of Education and Culture, *Social guarantee for young people will come into force from the start of 2013*, 24 ottobre 2012.

URL: http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/10/youth_guarantee.html?lang=en, ultima consultazione 17 giugno 2014.

¹⁰⁶ European Youth Forum, *Youth organisations and the youth guarantee in Europe*, Bruxelles, 26 marzo 2014, p.23

A ogni giovane che lascia la scuola sarà garantito un posto nella scuola secondaria superiore, nell'istruzione e formazione professionale, nell'apprendistato, in 'laboratorio per giovani',¹⁰⁷ in attività di recupero o con altri mezzi".¹⁰⁸

Essenzialmente, dunque, ciò che il modello richiede è che i servizi pubblici per l'impiego accelerino il processo dei servizi per i giovani, offrendo loro soluzioni di carriera sostenibili, e non semplicemente con l'interrompere il periodo di disoccupazione della persona in questione.

Rispetto al modello in vigore in precedenza esistono due differenze. La prima, è la modifica della data entro la quale i piani personalizzati devono essere offerti dai centri per l'impiego: in precedenza la formulazione era "dopo tre mesi", un periodo percepito dagli *stakeholder* come eccessivamente lungo.¹⁰⁹ Qui sta ora una delle principali differenze rispetto al modello ancora oggi utilizzato in Svezia: in Finlandia, i centri per l'impiego devono ora stilare un piano individuale, eseguire una valutazione delle tipologie di sostegno necessarie al giovane, e infine offrire un lavoro, un'offerta di studio, qualche altra misura individuale tutto entro tre mesi. In precedenza, questa terza fase era separata dalla seconda e non aveva luogo, appunto, prima di tre mesi.

La seconda, molto rilevante, è l'estensione della garanzia alle persone fino a 29 anni in possesso di educazione terziaria. Si tratta di un "salto di qualità" del concetto di garanzia,

¹⁰⁷ Questi *youth workshop (nuorten työpajat)* esistono in Finlandia sin dalle prime sperimentazioni con la garanzia per i giovani negli anni '80, e nonostante impieghino un numero limitato di persone (al massimo 7000) sono stati uno strumento importante durante la crisi dei primi anni '90, quando la forma di Garanzia allora in vigore dovette essere abolita a causa del sovraccarico dei centri per l'impiego (Hummeluhr, 1997, *op.cit.*). Questa è la definizione che ne dà il Ministero dell'Educazione e della Cultura: " *The workshops offer a place for young people to learn life skills, grow into adulthood and get hands-on experience of work, encouraging and helping them to seek further training. A workshop offers the youth an opportunity for guided and supported work, and a tailored path to education, finishing education in co-operation with the education provider, or becoming employed in the open labour market*".

URL: http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyoen_kohteet_ja_rahoytus/tyoepajat/?lang=en, ultima consultazione 24 giugno 2014.

¹⁰⁸ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna il documento 'Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani'*, SWD(2012) 409 final., Bruxelles, 5 dicembre 2012.

¹⁰⁹ Mascherini, 2012, *op.cit.*

che è una politica storicamente concepita – e sotto molti aspetti, lo è ancora – come dedicata a una piccola popolazione di giovani svantaggiati, con scarso livello di istruzione.

In questo caso, si può supporre l'esperienza di disoccupazione di massa avuta in passato sia stata utile al governo finlandese, dal momento che in tale situazione i benefici per l'occupabilità dati da un miglior livello di istruzione cominciano a dissiparsi fino a diventare, nei casi più acuti, impercettibili.

Esiste inoltre un sussidio per i datori di lavoro che assumono giovani – circa 700 euro a testa per un massimo di sei mesi – e un sostegno ancora più consistente per coloro che offrono formazione professionale ai propri dipendenti, in particolare ai giovani apprendisti.¹¹⁰

Il governo finlandese punta con forza ad approfondire la collaborazione tra istituzioni e parti sociali, il cosiddetto partenariato. Per istituire la sua garanzia per i giovani, è stato elaborato un sistema chiamato *Public-Private-People Partnership*. Si tratta, in sostanza, di un modello generale in cui le istituzioni pubbliche – Ministeri dell'occupazione, dell'istruzione, delle politiche sociali, della sanità; comuni, istituti di istruzione – collaborano con i datori di lavoro, le organizzazioni dei lavoratori, giovanili e studentesche, nonché il cosiddetto “terzo settore”, collaborano alla definizione e realizzazione delle misure, condividendo competenze e *best practices*.¹¹¹

Svezia.

La versione svedese della garanzia per i giovani in vigore oggi, chiamata *jobbgaranti för ungdomar* (in inglese, *job guarantee for young people*) è stata introdotta nel 2007 dal governo liberal-conservatore del premier Fredrik Reinfeldt. Il programma sostituisce due modelli precedenti, uno nazionale (di nome *Ungdomsgarantin*) e una “garanzia di sviluppo”

¹¹⁰ European Youth Forum, 2014, *op.cit.*, p.23

¹¹¹ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna il documento 'Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani'*. Bruxelles, 5 dicembre 2012, SWD(2012) 409 final.

municipale. La motivazione per questo cambio di politiche, nelle parole del governo, è l'inefficacia dei due programmi fino a quel momento in atto.¹¹²

In effetti, in quell'anno, il tasso di disoccupazione tra i 15 e i 24 anni era pari al 18,2%,¹¹³ un dato superiore alla media europea e considerato elevato per gli standard internazionali. Per i maggiori di 25 anni, la percentuale si fermava al 4,3%, un dato tutto sommato buono; il primo dato è dunque superiore al secondo di 4,47 volte, rapporto insolitamente grande. Con la crisi la situazione è peggiorata: la percentuale è aumentata al 23,5%, in linea con la media europea (23,3%) ma il più alto tra tutti i paesi nordici. Questo titolo appartiene alla Svezia ormai ininterrottamente dal quarto trimestre del 2004¹¹⁴ (in precedenza era la Finlandia a far registrare i dati più elevati). Il tasso di disoccupazione giovanile è ora oltre quattro volte più elevato rispetto a quello dei maggiori di 25 anni, un rapporto peggiore di quello finlandese (intorno a tre volte), danese e austriaco (poco sopra due).

Nonostante questi dati non siano positivi, la Svezia mostra comunque ottimi risultati per quanto riguarda i cosiddetti NEET, che tra i minori di 25 anni erano nel 2013 solo il 7,5% della popolazione¹¹⁵ – solo 5 paesi fanno meglio¹¹⁶ – nonché un tasso di abbandono scolastico molto ridotto: solo il 7,1% dei 18-24enni ha abbandonato in anticipo la scuola superiore di secondo grado.¹¹⁷

Tra i precedenti programmi e il nuovo esistono due fondamentali differenze. Prima di tutto, la responsabilità per le attività contenute nel programma spetta ora al Servizio Nazionale per l'Impiego (*Arbetsförmedlingen*) e non è più devoluta alle municipalità. In seconda battuta, il nuovo programma è più concentrato sull'incoraggiare i partecipanti a entrare in

¹¹² Dominique Anxo, *EEO Review - Youth Employment Measures - Sweden*, European Employment Observatory, 2010.

¹¹³ Eurostat, *Youth unemployment rate by sex, age and country of birth*, 2007

¹¹⁴ Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and nationality (%) - quarterly survey*, 2004Q4.

¹¹⁵ Eurostat, *Young people not in employment and not in any education and training by sex, age and activity status*.

¹¹⁶ Eurostat, *ibidem*: si tratta nell'ordine di Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Germania, Austria.

¹¹⁷ Eurostat, *Early leavers from education and training by sex and labour status*.

contatto con il mercato del lavoro e cercare attivamente un impiego, mentre il precedente possedeva più elementi di “*educational guarantee*” (misure di educazione e formazione) ed esperienze di lavoro a breve termine.¹¹⁸

Come ci dice il nome, insomma, la Garanzia svedese è ora soprattutto una *jobbgaranti*, concentrata più sulla ricerca di posti di lavoro che su nuove opportunità di formazione. Usando i termini della Commissione Europea, possiamo sintetizzare l’approccio del programma in un tentativo di stimolare l’attivazione dei giovani disoccupati.¹¹⁹

Il programma, rivolto esclusivamente ai giovani tra i 16 e i 24 anni che non siano stati occupati per 90 dei precedenti 120 giorni, si compone di due fasi: la prima, un periodo iniziale di tre mesi di misure intensive di sostegno, analisi in profondità delle attitudini e desideri individuali e “*follow-up*” delle attività di ricerca di lavoro.

Conclusa questa fase, i partecipanti hanno diritto a un’azione rafforzata: questa può prevedere l’offerta, come è proprio di una “buona” garanzia per i giovani, di una larga varietà di misure, le quali si esauriscono dopo un massimo di 15 mesi. Prima di tutto, si ha una intensificazione del processo di ricerca di lavoro. In alternativa, si possono avere per esempio offerte di percorsi di formazione professionale “riabilitativa”, periodi di apprendistato, sussidi all’avvio di impresa. Nel corso del programma, i partecipanti possono anche lavorare a tempo determinato per un massimo di un mese, senza che questo comporti l’interruzione della partecipazione al programma.¹²⁰

Terminati infruttuosamente questi ulteriori tre mesi, si ottiene l’abilitazione a partecipare a una misura specifica di lavoro sussidiato chiamata *nystartsjobb* (“*new start job*”). In sostanza si tratta del rimborso integrale, per il datore di lavoro, dei contributi sociali da versare ai neoassunti tra i 20 e i 25 anni – purché, appunto, disoccupati da almeno sei mesi.

¹¹⁸ Swedish Public Employment Service (Arbetsförmedlingen), *The Youth Job Programme – an evaluation of whether the programme increased the participants’ chances of becoming employed* – Working paper, maggio 2011.

¹¹⁹ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna il documento Proposta di raccomandazione del Consiglio sull’istituzione di una garanzia per i giovani*, 5 dicembre 2012, p.6

¹²⁰ Swedish Ministry of Employment, *Labour market initiatives for young people*, ultimo aggiornamento 11 giugno 2014. URL: <http://www.government.se/sb/d/16236/a/220785>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.

In questo modo, l'assunzione di questi giovani porterebbe ad un risparmio di costi pari a circa il 40%. Esiste anche una forma di incentivo "indiretto", introdotta nel 2009: il dimezzamento (al 15,49%) della quota degli stessi contributi sociali da versare per tutti i dipendenti minori di 26 anni.¹²¹

Tra le altre misure in atto, degna di nota è l'introduzione, dalla primavera del 2014, di una nuova forma di contratto di lavoro chiamata "*upper secondary apprentice employment*": una soluzione concettualmente affine al sistema duale di apprendistato, con i giovani dipendenti che ricevono però formazione direttamente sul luogo di lavoro.¹²² La Svezia, come abbiamo visto in precedenza, non ha una particolare tradizione in questo settore, tipico dei paesi dell'Europa centrale, sebbene si discuta di un suo potenziamento almeno dagli anni '90. In passato, però, sindacati e associazioni dei datori di lavoro erano concordi nel considerare, al contrario di quanto accade in Austria o Danimarca, gli apprendisti "studenti" e non "impiegati", come invece prevede la nuova legislazione.¹²³

Danimarca.

Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24) in Danimarca è più basso che nei vicini scandinavi: 12,9% a dicembre 2013. Questo dato si avvicina a quello dei paesi di lingua germanica dell'Europa centrale (Germania, Austria, Paesi Bassi), i più virtuosi d'Europa da questo punto di vista, ed è addirittura leggermente migliore di questi per quanto riguarda la disoccupazione a lungo termine, pari a 1,3%. Nella stessa fascia d'età, il tasso di occupazione si attesta su un elevatissimo 55%, il secondo d'Europa; i NEET sono solo il 6,6% della popolazione.¹²⁴

¹²¹ Dominique Anxo, 2010, *op.cit.*

¹²² Swedish Ministry of Employment, 2014, *op.cit.*

¹²³ European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), *Sweden introduces apprenticeship*, marzo 1998. URL: <http://goo.gl/Ywjdqc>. Ultima consultazione 14 giugno 2014.

¹²⁴ Tutti i dati da: Danish Ministry of Employment, *Danish Youth Guarantee Implementation Plan*, aprile 2014, pp.5-8.

Al contrario di quanto accade nella maggior parte d'Europa, in Danimarca i disoccupati tendono ad essere concentrati verso il secondo estremo della fascia 15-24 anni: questo è un indubbio beneficio del sistema duale e di un basso tasso di abbandono scolastico, che tiene il numero di lavoratori attivi non occupati sotto i 20 anni a livelli comparativamente molto bassi.¹²⁵

Le politiche per l'occupazione danesi presentano una differenza rilevante rispetto a quelle dei vicini paesi nordici: sono tendenzialmente più sbilanciate dal lato delle cosiddette politiche passive per il mercato del lavoro, vale a dire i sussidi di disoccupazione. Ciò accade perché in Danimarca il livello di *job protection* è molto più basso che nel resto della Scandinavia: la libertà da parte dei datori di lavoro di licenziare i propri dipendenti è più simile a quella dei paesi anglosassoni piuttosto che alle norme prevalenti nel resto del continente europeo. Il modello danese, in sintesi, è considerato un archetipo di *flexicurity*¹²⁶ ed è per questa ragione molto studiato a livello internazionale.

Esistono due tipi di sussidio di disoccupazione. Il primo, un'assicurazione su base volontaria (*dagpenge*), è finanziato dagli stessi assicurati e dalla tassazione generale; ha durata massima di due anni e mezzo ed è accessibile solo a coloro che hanno lavorato almeno per 12 mesi negli ultimi 36. Il secondo è disponibile per tutti coloro che non soddisfano questi criteri, soprattutto giovani: si tratta di una forma di assistenza sociale nota in danese come *kontanthjælp* (semplicemente "aiuto in contanti"), meno generosa e basata sul reddito familiare. Nel 2013, oltre 50.000 persone al di sotto dei 30 anni hanno fatto uso di questa misura.¹²⁷

¹²⁵ 15,8% nel 2013, contro il 29,6% della Finlandia e il 36,6% della Svezia. Dati Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and nationality (%)*

¹²⁶ Così definita dalla DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione Europea: "*Flexicurity is an integrated strategy for enhancing, at the same time, flexibility and security in the labour market. It attempts to reconcile employers' need for a flexible workforce with workers' need for security – confidence that they will not face long periods of unemployment*" In DG Employment, Social Affairs & Inclusion, *Flexicurity*, URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>. Ultima consultazione 17 giugno 2014.

¹²⁷ Danish Ministry of Employment, 2014, *op.cit.*, p.4.

L'accesso a queste due forme di sostegno non comporta solo un diritto che lo Stato garantisce ai destinatari, ma anche un obbligo per gli stessi di partecipare ad alcune misure di attivazione. In cambio, i servizi per l'impiego – che, come in Svezia e Finlandia, sono responsabilità della più piccola autorità locale, le municipalità¹²⁸ – garantiscono ai partecipanti tempi certi, interventi rapidi e una vasta gamma di servizi, in molti casi intensificati per i minori di trent'anni.

Sebbene il governo non utilizzi mai ufficialmente il termine “*youth guarantee*” – se non per rimarcare come le misure già in atto siano in linea con i requisiti demandati dall'Unione – possiamo dire che la via danese alla garanzia per i giovani sia caratterizzata proprio da questa dimensione di diritto-dovere. Ai beneficiari è offerto quantomeno un percorso accelerato nella ricerca di un posto di lavoro, o, nel caso sia necessario, di nuove opportunità di formazione, con un ampio set di ulteriori opportunità per le situazioni più complesse. Nel caso però essi non soddisfino gli obblighi richiesti, la pena è la drastica sospensione dei benefit.

Per i minori di 18 anni, che non hanno diritto al sussidio di disoccupazione, esiste una diversa obbligazione: devono rimanere nel percorso di educazione formale, trovare un lavoro, oppure seguire qualche altra attività purché sia in accordo con un piano individuale stilato da degli uffici specifici, distinti dai centri per l'impiego, noti in inglese come *Youth Guidance Centres* (sigla danese *UU*). I soggetti più vulnerabili, *early dropout* non considerati pronti per ricominciare l'istruzione formale, hanno diritto di seguire dei corsi speciali, offerti dalle municipalità, con l'obiettivo di “scoprire” i loro interessi e competenze.

I maggiori di 18 anni possono accedere, secondo le regole discusse sopra, alle due forme di sussidio di disoccupazione, *dagpenge* e *kontanthjælp*. Una importante riforma di questo

¹²⁸ Più precisamente, sono amministrati dalle municipalità sulla base di regole generali determinate dal Parlamento nazionale, e sotto la responsabilità del Ministero dell'Occupazione. Danish Ministry of Employment, 2014, op.cit., p.14.

secondo strumento è entrata in vigore il primo gennaio del 2014 e ha introdotto un terzo benefit, rivolto a tutti coloro che non hanno un'educazione superiore,¹²⁹ che costituivano il 90% di tutti i destinatari di *kontanthjælp*. Rendendo la via di ritorno all'istruzione formale più vantaggiosa, il governo spera di migliorare le prospettive occupazionali di questa fascia di giovani.

Tutti i minori di 29 anni che hanno accesso a questo benefit hanno diritto a un colloquio presso i centri per l'impiego entro i primi 7 giorni da quando ne fanno richiesta. Per coloro che non hanno un'educazione ordinaria, c'è il diritto ad accedere a un percorso di istruzione o formazione entro un solo mese dalla richiesta.

Dopodiché, il disoccupato è obbligato a cercare un lavoro. Se non riesce a trovarlo entro tre mesi, esiste una soluzione di garanzia detta "*nyttejob*" (lavori socialmente utili) per una durata di 13 settimane. In alternativa, il disoccupato può seguire una formazione pratica in impresa, ricevere un'offerta di lavoro sussidiato nel privato (massimo un anno) o nel pubblico (massimo sei mesi), ed eventualmente al termine del percorso può ricevere un'offerta di continuare il percorso di formazione.

Per coloro che ricevono un normale sussidio di disoccupazione, esiste comunque un simile percorso accelerato. Il primo colloquio, in questo caso, deve avvenire entro un mese dalla registrazione presso i servizi per l'impiego, e l'offerta di attivazione entro 13 settimane.¹³⁰ Questo sistema, insomma, appare in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, e può essere definito, pur con le sue peculiarità, "garanzia per i giovani".

Il principio di "attivazione forzata", però, ha delle conseguenze non intenzionali che non possono essere ignorate: in alcune circostanze, sembra non dare i risultati sperati. Alcuni casi saranno descritti nella sezione 2.3.

¹²⁹ Interessante notare come nelle fonti danesi il "non avere un'educazione superiore di secondo grado" venga sempre reso come "non avere un'educazione".

¹³⁰ Danish Ministry of Employment, 2014, *op.cit.*, p.16

Austria.

Il tasso di disoccupazione tra i 15 e i 24 anni in Austria è uno dei più bassi dell'Unione Europea: 8,7%.¹³¹ In numeri assoluti, ciò significa uno *stock* annuale di registrati presso i servizi dell'impiego pari a 42.744 persone (2013). Questo tasso è estremamente basso tra coloro che hanno finito le scuole superiori o sono laureati (in quest'ultimo caso, 2,7%), mentre tra chi ha soltanto l'educazione obbligatoria raggiunge il 20,9%. Anche il tasso NEET è molto basso, attestandosi al 6,5% nel 2013.¹³²

Come in Danimarca, un ruolo fondamentale nel facilitare la transizione scuola-lavoro di molti giovani è ricoperto dal sistema di apprendistato duale. Al termine dell'istruzione obbligatoria – 15 anni – il 40% degli studenti sceglie uno degli oltre 200 percorsi disponibili in vari settori, solitamente della durata di tre anni. L'apprendista passa l'80% del tempo al lavoro in un'impresa, e il restante 20% in una scuola professionale.

Nonostante i buoni risultati, l'Austria continua a considerare i programmi di attivazione per la gioventù una priorità assoluta. Solo per i minori di 20 anni, la spesa complessiva è stata di 233,6 milioni di euro, a cui si aggiungono 151,5 milioni per la fascia 20-24.¹³³

Tra i numerosi programmi nazionali e locali rivolti ai giovani, si può dire che la Garanzia austriaca, già in linea con le direttive dell'Unione da prima della loro approvazione, si regga su due programmi distinti: uno principalmente rivolto ai minori di 18 anni, un altro per la fascia tra i 19 e i 24 anni.

Il programma per la seconda categoria si chiama “Futuro per la Gioventù” (*Aktion Zukunft Jugend*) ed è essenzialmente un'offerta, da parte dei servizi pubblici per l'impiego, di *job placement* e *counselling* intensificato, proposte di formazione, di potenziamento delle

¹³¹ Austrian Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, *Youth Guarantee Implementation Plan*, 2014.

¹³² *ibidem*

¹³³ Public Employment Service Austria, *Host country paper - Youth Guarantees*, Input to Peer Review Austria, nel quadro di *PES to PES Dialogue*, 22-23 marzo 2011, p. 24.

capacità, o uno speciale sussidio di disoccupazione. Il limite di tempo qui è di tre mesi, un mese meno della proposta del Consiglio.

L'altro programma invece è una garanzia anche di nome e si chiama "Garanzia per l'apprendistato" (*Ausbildungsgarantie*). Essenzialmente, essa assicura a tutti i minori di 18 anni una posizione da apprendista, in un ente dedicato (privato o no-profit). Ciò accade quando, come è tipico del sistema duale in periodi di bassa domanda di lavoro, una certa quota di giovani non è in grado di trovare una posizione da apprendista nel libero mercato. Col tempo, questo programma è stato esteso anche ad altre categorie maggiori di 18 anni, come persone socialmente svantaggiate, con problemi di apprendimento, e sempre più comunemente normali *early-dropout* che hanno ricominciato l'educazione formale.

Ufficialmente, tra questo percorso "*supra-impresa*"¹³⁴ – con sigla tedesca, *ÜBA* – e un normale apprendistato in impresa non esiste alcuna differenza, esame finale incluso. L'intento è quello di offrire una soluzione temporanea, nell'attesa che i giovani trovino posto in azienda, ma è possibile completare l'intero percorso di formazione in queste strutture.

Il numero di partecipanti annuo fissato come obiettivo dal Servizio nazionale per l'impiego è strettamente legato alla domanda di lavoro, e consiste essenzialmente nel divario tra domanda e offerta di posti da apprendista.¹³⁵ Nel dicembre 2013, approssimativamente 7000 studenti partecipavano al programma principale, il 7,6% di tutti gli apprendisti.

Agli inizi del 2014, in modo simile all'esperienza danese, anche l'Austria ha fatto suo l'approccio di *diritto-dovere* istituendo la cosiddetta *Ausbildungspflicht*, ovvero un obbligo per tutti i minori di 18 anni di seguire un percorso educativo o di apprendistato. Per chi non

¹³⁴ calco dell'inglese "*supra-company*", rendizione del suffisso tedesco *über-*

¹³⁵ Eurofound, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, 2012, p.25

adempie sarà prevista una sanzione pecuniaria a carico della famiglia.¹³⁶ Il nuovo regime si appoggerà ai programmi pre-esistenti, come la qui descritta garanzia per l'apprendistato.

2.3. La Garanzia per i giovani “funziona”?

“Cosa funziona delle politiche attive?”

“*What Works among Active Labour Market Policies*”,¹³⁷ è il titolo di un *paper* pubblicato nel 2000 dall'OCSE, in un periodo in cui molti osservatori rilevavano un crescente e globalmente diffuso interesse dei *policymaker* verso questo tipo di politiche, fino allora proprie quasi esclusivamente del mondo anglosassone (dove il *workfare*, ovvero lavoro in cambio di benefit, è spesso l'unico welfare esistente), e, per le ragioni culturali già descritte, dei paesi nordeuropei.¹³⁸

Esisteva già una “ampia letteratura”¹³⁹ che tentava di valutare i risultati individuali delle politiche intraprese, mentre meno consistenti erano gli studi che tentavano di inquadrarle in un contesto macroeconomico. A tutte le conclusioni delle ricerche, però, l'autore premetteva dei *caveat*, che in molti casi sono pienamente validi anche a tre lustri di distanza.

Tra questi, una questione cruciale: una scarsa cultura di valutazione delle politiche sociali comune a molti paesi europei, che non permette effettivamente di comprendere se le misure messe in atto abbiano avuto successo o meno, in quanto il “successo” non è univocamente definito. Inoltre, praticamente tutte le valutazioni, anche rigorose, si

¹³⁶ orf.at, “*Regierung beschließt Ausbildungspflicht*”, 16 gennaio 2014. URL: <http://orf.at/stories/2214298/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.

¹³⁷ John P. Martin, ‘*What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*’, in *OECD Economic Studies*, n. 30, 2000/1, 2000, pp. 79-113.

¹³⁸ Kildal, 2001, *op.cit.*, p.3

¹³⁹ Martin, 2000, *op.cit.*, p.89.

concentrano esclusivamente sui risultati a breve o brevissimo termine, risultando così in effetti incomplete.

Esiste un altro elemento che rende le analisi di lungo periodo difficili da eseguire: queste politiche vengono modificate molto di frequente, sovrapponendosi e spesso annullandosi a vicenda, causando confusione non solo tra chi ne deve valutare i risultati ma anche tra i beneficiari stessi.¹⁴⁰

Andando a vedere quali sono poi effettivamente i risultati di queste indagini, l'espressione utilizzata è "*not terribly encouraging*".¹⁴¹ Con questo si intende: in genere non negativi, ma spesso non particolarmente significativi. In sostanza, non si riesce a identificare una tendenza chiara, se non che evidentemente nessuna politica attiva si è dimostrata una "pallottola magica" in grado di risolvere da sola la questione della disoccupazione giovanile.¹⁴²

Entrati negli anni '10 del nuovo millennio, la situazione non sembra molto differente.¹⁴³ Ancora nel 2012, in uno dei migliori studi sulle politiche di attivazione per i giovani a nostra disposizione, Eurofound lamenta la generale mancanza di valutazioni rigorose di tali politiche nella maggior parte dei paesi europei.¹⁴⁴ Ancora non sembra essere ben percepita la differenza tra "monitoraggio" e "valutazione": se il primo non è altro che una sorta di

¹⁴⁰ *ivi*, pp.90-91

¹⁴¹ *ivi*, p.106

¹⁴² *ibidem*

¹⁴³ Quello che sembra essere cambiato, nel corso dell'ultimo decennio, è il giudizio complessivo che si dà verso le politiche attive rivolte ai giovani. Uno studio del 2002, firmato da Calmfors, Forslund e Hemström, analizzando i risultati ottenuti dai programmi per i giovani disoccupati in funzione in Svezia negli anni '90, ne dà una valutazione chiaramente negativa. In sintesi, questi avrebbero solo apparentemente ridotto la disoccupazione, intrappolando i giovani in forme occupazionali "anormali", perché sussidiate o comunque insostenibili nel lungo periodo. Questo effetto di *displacement*, che si era già evidenziato con le "squadre giovanili" degli anni '80, sarebbe l'unico effetto evidente di queste politiche, mentre i benefici non sarebbero stati evidenti praticamente in nessun campo. Il consiglio di *policy* che ne deriva è di ridurre la scala di tale politiche, riservandole ai disoccupati a lungo termine, e in particolare di porre minore enfasi sui programmi giovanili. Tratto da Lars Calmfors, Anders Forslund, Maria Hemström, *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Working Paper, Institute for Labour Market Policy Evaluation, no. 2002:4, 1 ottobre 2002.

¹⁴⁴ Eurofound, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, 2012, *op.cit.*

“tracciamento” dei beneficiari, quest’ultima necessita la fissazione preliminare di obiettivi chiari e misurabili, e la loro mancanza rende molto difficile il successo o il fallimento di una misura applicata. Con poche, parziali eccezioni, la mancanza di valutazioni rigorose sembra diffusa in tutti i paesi dell’Unione.

Per quanto riguarda i riscontri sperimentali, in uno studio di gennaio 2014¹⁴⁵ leggiamo ancora che le valutazioni sull’efficacia delle politiche attive per il mercato del lavoro riservate ai giovani continuano a dare risultati incoerenti, “mixed”, sebbene in maggioranza positivi. I programmi che sembrano dare i risultati peggiori, in particolare, sono quelli che prevedono la creazione temporanea di posti nel settore pubblico, definiti inefficaci o addirittura dannosi. Preoccupante inoltre è la mancanza di risultati dati dalle politiche rivolte ai giovani più svantaggiati.

Programmi che appaiono tutto sommato efficaci, invece, sono i sussidi alle assunzioni e, soprattutto, quelli finalizzati a migliorare il processo di *job-seeking*. A quanto pare, sono proprio i servizi di *coaching* quelli che, nella letteratura, danno i risultati più robusti¹⁴⁶. Anche i programmi che offrono formazione professionale danno principalmente risultati positivi, ma questi benefici appaiono meno netti.¹⁴⁷

Sembra esserci una spiegazione convincente per questi risultati ondivaghi: alcune politiche attive tendono a funzionare meglio nei periodi di crescita economica e peggio nei periodi di recessione. In questo modo si spiegherebbe perché le analisi eseguite in Svezia negli anni ‘80 danno risultati in maggioranza positivi, mentre quelle degli anni ‘90 molto meno significativi o addirittura negativi.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Baibom J., Rosholm M., Svarer M, ‘Can active labour market policies combat youth unemployment?’, in *Nordic Economic Policy Review*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 1/2014, gennaio 2014, p.222.

¹⁴⁶ Dominique Anxo, *EEO Review: Youth Employment Measures, 2010 - Sweden*, European Employment Observatory, 2010, p.5

¹⁴⁷ Baibom et al., 2014, *op.cit.*, p. 222-223

¹⁴⁸ Anxo, 2010, *op.cit.*, p.5.

Considerando il periodo in cui la garanzia per i giovani europea è stata istituita, la seguente affermazione può apparire controintuitiva: le politiche attive per i giovani, pur puntando a dare effetti anticiclici, risentono pesantemente nei loro risultati degli alti e bassi del *business-cycle*. Più precisamente, possiamo dire che per avere conseguenze anticicliche, devono necessariamente essere accompagnate da altre politiche di questo genere. La spiegazione del perché ciò accada è abbastanza ovvia e si può articolare su due punti.

La risposta più banale riguarda il funzionamento stesso dei centri per l'impiego. Una crescita del numero dei disoccupati causa anche un aumento della quantità di clienti dei detti centri: se il numero dei loro addetti rimane costante, è molto facile che si generi una situazione di sovraccarico. Questo è particolarmente valido quando si parla di giovani: se un consulente per l'impiego può generalmente farsi carico efficacemente di massimo 150 persone alla volta, per i giovani questo rapporto è almeno dimezzato e compreso tra 1 e 75.¹⁴⁹ In un paese che ha una sviluppata rete di uffici per l'impiego, la Finlandia, quest'ultimo rapporto era cresciuto, nel 2009, addirittura a 700 a 1.¹⁵⁰

In seconda istanza, così come è strutturata oggi la Garanzia non crea opportunità di lavoro e formazione dal nulla: tenta prima di tutto di accrescere l'occupabilità dei *job-seeker* e di fluidificare il processo di ricerca di lavoro. I piani di creazione di lavoro pubblico su larga scala tipici degli anni '80, come le "squadre giovanili" svedesi, pur dando i risultati attesi nel breve, non si sono rivelati una soluzione perseguibile nel lungo periodo, rendendo la definizione delle politiche di accompagnamento più "raffinata" e problematica. In sintesi, e semplicemente, quando vi è una carenza di servizi da offrire, l'efficienza dei centri per l'impiego naturalmente si riduce.

Insomma, quando si vuole valutare l'efficacia delle politiche attive rivolta ai giovani, oltre a prendere in considerazione dati più generali come il numero di disoccupati e inattivi, o le percentuali di collocamento dei detti centri per l'impiego, è necessario anche valutare come

¹⁴⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla Garanzia per i giovani 2014-2020*, febbraio 2014, p.26.

¹⁵⁰ Mascherini, 2012, *op.cit.*

modelli implementati riescano a rispondere ai momenti di crisi e a contrastare le problematiche che tali situazioni pongono.

Il modello finlandese è considerato tutto sommato di successo non solo per la alta percentuale di giovani per cui la Garanzia riesce a raggiungere i suoi obiettivi, ma anche per gli strumenti tramite cui è riuscito a affrontare queste due questioni strutturali: una ampia disponibilità e flessibilità di *budget*, che ha permesso di assumere nuovo personale nei momenti di crisi più acuta e conseguente sovraccarico; una sviluppata collaborazione tra tutte le parti sociali, il cosiddetto partenariato, che permette di massimizzare l'efficacia delle opportunità che si creano nel mercato riducendo l'asimmetria informativa tra mediatori, *job-seeker* e datori di lavoro.

Le politiche di garanzia per i giovani nazionali: le (poche) valutazioni.

Se le analisi dettagliate di qualsiasi genere di politica attiva, rivolte ai giovani o meno, non sono particolarmente comuni né i risultati molto significativi, nel caso della garanzia per i giovani la situazione è ancora più desolante. Valutazioni indipendenti delle specifiche politiche nazionali in questo campo sono generalmente molto rare, solitamente non troppo approfondite, in molti casi anche piuttosto datate.

In alcuni casi, si può confidare esclusivamente sugli studi ministeriali dei singoli paesi, la cui affidabilità è a volte questionabile. Le valutazioni più approfondite poi talvolta non sono accessibili agli osservatori stranieri per via della barriera linguistica, anche se c'è da dire che i paesi di cui si discute qui traducono abitualmente molti dei loro documenti di lavoro in lingua inglese.

Particolarmente importante per noi – e, seppur breve, pluricitata – è un'analisi dei sistemi di garanzia per i giovani attivi in Finlandia e Svezia, datata 2012, e firmata dal *research manager* di Eurofound Massimiliano Mascherini.¹⁵¹

¹⁵¹ Mascherini, 2012, *op.cit.*

Mascherini indica due punti di forza comuni a entrambe le misure. Prima di tutto, grazie ai servizi di orientamento offerti dai centri per l'impiego, queste aiutano i giovani a prendere decisioni più informate riguardo la loro transizione scuola-lavoro.

In seconda istanza, a risultare migliorata è la stessa qualità e velocità dei servizi offerti dagli stessi centri. La Garanzia funge così da incentivo per concentrarsi sui giovani e sulle loro particolari caratteristiche.¹⁵²

È importante la questione della rapidità, perché le misure sembrano funzionare meglio se sono offerte il più vicino possibile all'entrata in disoccupazione. In questo modo si spiegherebbe perché i risultati migliori si ottengono non con i disoccupati a lungo termine, o le persone in particolari condizioni di svantaggio, ma con i giovani già "pronti a lavorare", seppure in genere alla prima esperienza lavorativa.¹⁵³

Per chi invece non è in grado di accettare subito un impiego, vale un discorso differente: più è duratura la misura di sostegno, più aumentano le possibilità di trovare un lavoro in futuro. In Finlandia, tra coloro che hanno partecipato a programmi di un mese di durata, solo il 16% ha trovato un impiego in tre mesi. Il 41% di coloro che hanno seguito un programma di un anno, invece, ha trovato un'occupazione nei tre mesi successivi.¹⁵⁴

Un altro effetto indubbiamente positivo è la percezione che il rapporto di fiducia tra le autorità e i giovani partecipanti risulti migliorato dopo il trattamento, indipendentemente dal fatto che la soluzione trovata sia efficace o meno.

Mascherini nota anche alcuni limiti di queste misure. Esse sembrano essere più efficaci per i giovani già "pronti a lavorare": ovvero, tendono a non essere davvero efficaci per i disoccupati a lungo termine, o comunque i più "difficili da aiutare". La collaborazione con i

¹⁵² *ibidem*

¹⁵³ *ibidem*

¹⁵⁴ Eurofound, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, 2012, *op.cit.*, p.52

servizi sociali e sanitari, necessaria per questo gruppo di persone, non sembra essere stata sviluppata in modo sufficiente.

È messo in evidenza anche un punto che, a parere di chi scrive, è estremamente rilevante. Il loro successi sembrano dipendere grandemente (*highly dependent*) da altre politiche pubbliche in atto – ad esempio, l’efficienza e la capacità dei centri per l’impiego, la sufficiente disponibilità di posti nell’istruzione o come apprendisti – e dalla situazione generale del mercato del lavoro nel paese.¹⁵⁵

Un governo che tenta di reintegrare un grande numero di disoccupati può essere tentato da implementare soluzioni “*quick-fix*”, non a lungo termine, che non creano benefici di lungo periodo.¹⁵⁶ La critica puntuale qui è fatta alla Svezia. Abbiamo visto come la Svezia abbia deciso di concentrarsi su misure, per così dire, occupazionali, che mirano in prima istanza a reintegrare immediatamente i partecipanti nel mondo del lavoro, prima che concentrarsi, come più comune nel caso finlandese e danese, su proposte di prosecuzione degli studi. Alcuni *stakeholder* hanno contestato alla *Job guarantee for young people* proprio questo: essa non sarebbe capace di risolvere i problemi strutturali del gruppo a cui è rivolta, ossia la mancanza di *skills* e qualifiche professionali.

La crisi del 2008-2009 ha messo pesantemente sotto pressione i servizi dell’impiego, che hanno fatto fatica a tener fede alla garanzia in entrambi i paesi. In questo caso un esempio positivo ci viene dalla Finlandia. Probabilmente memori della grande crisi dei primi anni ‘90, in cui l’embrionale sistema di garanzia allora in vigore venne sospeso a causa del numero eccessivo di richieste, il governo finlandese ha mostrato la chiara volontà di non rinunciare a uno dei suoi progetti di punta. Un aumento di budget ha permesso ai servizi per l’impiego di assumere più staff e creare nuove opportunità di formazione.

¹⁵⁵ Mascherini 2012, *op.cit.*

¹⁵⁶ *ibidem*

A crisi finita, i sistemi hanno ricominciato a funzionare a pieno regime, tanto che, pur mostrando percentuali di collocamento molto diverse tra loro, entrambi sono considerati da osservatori nazionali ed internazionali scelte di successo.¹⁵⁷

È interessante notare come, nelle *guideline* governative, con “successo” non si intenda mai il pieno soddisfacimento della garanzia, cioè offrire un programma personalizzato al 100% dei giovani che si rivolgono al servizio per l’impiego. Almeno per i primi anni in cui il sistema è in funzione, quest’obiettivo viene considerato irrealistico dalle autorità nazionali e dalle stesse parti in causa. Fissare obiettivi simili è però considerato comunque accettabile per due ragioni: prima di tutto, come detto, si spingono i centri per l’impiego a “sovraperformare”, e in secondo luogo perché il concetto di garanzia per i giovani in quanto tale, come un efficace “titolo di giornale”,¹⁵⁸ è in grado di diffondere nella popolazione la consapevolezza di quanto sia importante migliorare la condizione dei cittadini più giovani,¹⁵⁹ e dunque spendere somme consistenti di denaro pubblico per programmi dedicati.

In un anno di crisi, il 2010, in Svezia i centri per l’impiego sono riusciti a collocare il 46% dei 53.000 partecipanti al programma. Il dato non desta particolare impressione, ma in quel momento gli uffici erano sotto una notevole pressione: solo due anni prima, il numero di richieste era sotto le 10.000 unità, cinque volte inferiore.

Evidenze statistiche raccolte dal Servizio Nazionale per l’Impiego negli anni immediatamente precedenti la crisi mostrano inoltre che i ventiquattrenni registrati presso i centri per l’impiego hanno trovato lavoro più rapidamente dei quasi coetanei di un anno più grandi, che non sono qualificati alle misure intensive. Questo effetto tende però a dissiparsi durante la crisi.

¹⁵⁷ Per il caso svedese, si veda questa *video-news* dell’OIL. ILO, *Sweden tackles youth unemployment through jobs guarantees*, 8 giugno 2013. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/video/video-news-releases/WCMS_212957/lang--en/index.htm. Ultima consultazione 17 giugno 2014.

¹⁵⁸ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*, p.15

¹⁵⁹ Mascherini, 2012, *op.cit.*

I numeri della Finlandia sono invece più consistenti. Nei primi sei mesi del 2011 l'83,5% dei richiedenti ha ricevuto un intervento efficace – dunque, ha iniziato a lavorare, o è rientrato nel sistema educativo – entro tre mesi dalla registrazione, con un aumento di 4,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per il 2011, l'obiettivo del Servizio nazionale era assicurare che non più del 17% dei minori di 25 anni rimanesse in stato di disoccupazione o di inattività (in sostanza, NEET) per più di tre mesi: risultato raggiunto, seppur di poco, con un miglioramento di quasi quattro punti rispetto al 2010.¹⁶⁰ La riduzione della disoccupazione conseguente all'applicazione della Garanzia, che ha spinto parte di questa popolazione ad accettare offerte di lavoro o rientrare nei ranghi degli occupati, è dunque confermata da rilevazioni statistiche.

Per analizzare i casi di Danimarca e Austria, dobbiamo considerare il loro contesto istituzionale, differente da quello svedese e finlandese. Se in questi due paesi la transizione scuola-lavoro è per i giovani generalmente più semplice, e il tasso di disoccupazione giovanile chiaramente più basso, questo non si deve a particolari politiche attive in atto, ma in primo luogo al sistema duale di apprendistato.¹⁶¹ Il contatto diretto con il mondo del lavoro sin da età precoce si sovrappone a quello che è l'obiettivo principale delle politiche di *youth guarantee*: rafforzare la posizione dei giovani nel mondo del lavoro rendendone più agevole l'inserimento. Inoltre, sebbene questi programmi vengano spesso interrotti in anticipo¹⁶² (magari perché il giovane apprendista viene nel frattempo assunto a tempo pieno), l'effetto sul tasso di abbandono scolastico sembra essere complessivamente positivo: ai ragazzi e alle ragazze che non hanno voglia o possibilità di continuare un percorso scolastico accademico viene proposta un'alternativa attraente¹⁶³ che non mette loro di fronte, come in gran parte d'Europa, a lunghi e dannosi periodi di inattività.

¹⁶⁰ Eurofound, *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, 2012, *op.cit.*, p.32.

¹⁶¹ Eurofound, *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2012, p.48.

¹⁶² Public Employment Service Austria, *Low Youth Unemployment Resulting from Company-Based Vocational Training and PES Focus on Apprenticeship Training*, Host country paper Youth Guarantees, 25 gennaio 2011, p.5.

¹⁶³ Eurofound, 2012b, *op.cit.*, p. 48.

La domanda che sorge spontanea è: questo modello è applicabile negli altri paesi europei? La risposta è, molto probabilmente, no; almeno, non è possibile semplicemente “copiarlo”. Diversi paesi europei hanno provato a importare elementi di sistema duale nel loro modello, ma i risultati non sembrano essere all’altezza delle aspettative.¹⁶⁴ Per un’analisi di *policy* che possa essere valida in un contesto paneuropeo, meglio concentrarsi su alcuni elementi che sono emersi nella pratica delle politiche attive per i giovani in Danimarca e Austria, e vedere quali conseguenze essi abbiano nei fatti avuto.

Nel caso danese, argomento dibattuto, ma non ancora oggetto di studi accademici approfonditi, è se l’approccio di “diritto-dovere”, che prevede sanzioni anche decisamente invasive, sia in fin dei conti efficace. Se Calmfors et al., nel 2002 espressamente sconsigliavano di condizionare l’erogazione dei sussidi alla partecipazione a misure di attivazione,¹⁶⁵ i risultati recenti sembrano più positivi. In particolare, in accordo con ciò che si è osservato anche in Svezia e Danimarca, gli effetti più marcatamente positivi si hanno quando l’offerta di attivazione è il più possibile precoce, ovvero ravvicinata all’ingresso in disoccupazione.¹⁶⁶

Sugli aspetti più apertamente “sanzionatori”, ad esempio la possibilità per le municipalità di interrompere il pagamento dei sussidi alle famiglie che fanno interrompere gli studi ai loro figli minorenni, non esistono analisi dettagliate.¹⁶⁷ Secondo alcune fonti, però, misure come queste hanno danneggiato il rapporto tra i cittadini e i centri dell’impiego.¹⁶⁸

Evidenze sperimentali mostrano che, in concomitanza con un aumento dell’intensità delle politiche di attivazione, si ottiene come conseguenza un aumento del ricorso, da parte dei

¹⁶⁴ Francesco Pastore, *Il difficile percorso dell’apprendistato*, lavoce.info, 5 maggio 2014, URL: <http://www.lavoce.info/apprendistato-jobs-act-scuola-universita/> . Ultima consultazione 16 giugno 2014.

¹⁶⁵ Lars Calmfors, Anders Forslund, Maria Hemström, 2002, *op.cit.*

¹⁶⁶ Ágota Scharle, Tina Weber, *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People*, Thematic Synthesis Paper, PES to PES Dialogue, maggio 2011, p.13.

¹⁶⁷ *ibidem*

¹⁶⁸ European Youth Forum, 2012, *op.cit.*, p.11.

giovani destinatari, ai benefit di malattia.¹⁶⁹ In particolare, secondo un'indagine pubblicata nel gennaio 2014, questo effetto è verificato per una durata che va in media dalle 0,6 alle 1,5 settimane. Possiamo assumere che questi siano utilizzati come scappatoia per evitare attività sgradite, oppure più genuinamente che ciò sia dovuto a un aumento di stress. Quest'ultimo caso è ovviamente più problematico perché il percorso di reintegro nel mondo del lavoro ne risulterebbe ancor più rallentato.¹⁷⁰

L'aumento del ricorso a questi benefit è stato osservato anche in altri paesi che prevedono misure di attivazione obbligatorie, come la Svezia. Come notato già da Mascherini, una strada che può essere seguita qui è il migliorare la collaborazione tra i servizi sociali e sanitari e i centri per l'impiego, dimodoché, operando congiuntamente, possano creare entrambi incentivi al reintegro nel mondo del lavoro.¹⁷¹

Inoltre, in alcune circostanze, da fonti giornalistiche scopriamo che molti giovani preferiscono rinunciare del tutto al sussidio piuttosto che accettare soluzioni considerate umilianti o semplicemente sgradite.

Una politica che pare essersi dimostrata decisamente impopolare è quella dei cosiddetti *nyttejob*, i lavori socialmente utili. Secondo recenti sondaggi, almeno metà dei giovani in cerca di lavoro da almeno quattro mesi si rifiuta di prendere parte alla misura, preferendo perdere il sussidio e trovare altri mezzi di sostentamento, come prestiti bancari. I tassi di partecipazione al programma, in alcune municipalità, sono decisamente bassi, arrivando a un massimo di due abbandoni su tre nel comune di Horsens.¹⁷²

¹⁶⁹ Baibom et al., 2014, *op.cit.*, p.249.

¹⁷⁰ *ibidem*

¹⁷¹ Pathric Hägglund, *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*, Working paper 2009:16, IFAU, 2009.

¹⁷² Ryan Ingram, *Youths would rather have no money than work for benefits*, The Copenhagen Post, 17 marzo 2014, URL: <http://cphpost.dk/news/youths-would-rather-have-no-money-than-work-for-benefits.8930.html>. Ultima consultazione 4 giugno 2014.

In Austria, invece, è interessante osservare se il meccanismo di “correzione del mercato” svolto dalla garanzia per l’apprendistato si dimostri efficace come una vera e propria esperienza di lavoro in azienda.

I programmi speciali finora in vigore sembrano tutto sommato aver funzionato. Un’analisi su 5.001 partecipanti compiuta nel 2009 mostra che, lasciato il programma, il tasso di occupazione è aumentato dal 17,9% al 53,4% in dodici mesi. Solo il 21,8% di essi si trovava ancora al di fuori della forza lavoro.¹⁷³ Prima della crisi, i risultati erano addirittura migliori: tra il 2004 e il 2008 risultava collocato il 66% dopo 3 mesi e addirittura l’81% dopo un anno.¹⁷⁴

Il principale problema che esiste con questo programma è l’elevato tasso di abbandono. Secondo i dati del 2009, nei primi tre mesi il 25,5% dei partecipanti decide di lasciare comunque gli studi. In alcuni casi è perché ha trovato un posto di lavoro o di apprendistato regolare, ma in oltre il 30% delle circostanze l’alternativa è semplicemente uscire dalla forza lavoro.¹⁷⁵

Il programma *ÜBA* ha senz’altro ricoperto un ruolo molto importante nella correzione del *mismatch* tra domanda e offerta di apprendisti, ma recenti indagini (2010) dimostrano che esso è oltre due volte più costoso per le casse dello Stato di quanto sia un normale apprendistato sussidiato in impresa. Insomma, da una prospettiva puramente economica, quest’ultimo metodo – peraltro più convenzionale – sarebbe in fin dei conti più efficiente.¹⁷⁶

Un’altra potenziale conseguenza inintenzionale di programmi simili è lo spingere i datori di lavoro a non prendersi più in carico la pesante responsabilità di assumere giovani apprendisti, lasciando il compito allo Stato. Una tale tendenza sarebbe controproducente

¹⁷³ Public Employment Service Austria, *Low Youth Unemployment Resulting from Company-Based Vocational Training and PES Focus on Apprenticeship Training*, Host country paper Youth Guarantees, 25 gennaio 2011, p.25

¹⁷⁴ *ivi*, p.30

¹⁷⁵ *ivi*, p.25

¹⁷⁶ Eurofound, 2012a, p.41

perché è dimostrato che seguire un percorso “convenzionale” in impresa continua a dare risultati migliori in termini di integrazione nel mercato del lavoro.¹⁷⁷ È allora lecito chiedersi se un programma come *ÜBA* sia effettivamente applicabile in paesi in cui il sistema duale di apprendistato non sia particolarmente radicato nelle relazioni lavorative – ovvero, dove esiste consenso tra tutte le parti in causa sull’importanza di assumere apprendisti – e se l’Austria non sia semplicemente un paese “benedetto” da una tradizione secolare dimostratasi particolarmente efficace nel migliorare l’occupabilità dei giovani, impossibile da trasferire appieno nei paesi dove tale sistema non è storicamente sviluppato. Come vedremo nel capitolo 3, anche l’Italia si è trovata di fronte a un problema di questo genere.

¹⁷⁷ *ivi*, p. 52

Capitolo 3: La Garanzia per i giovani in Italia e gli ostacoli alla sua realizzazione.

3.1. “Non è un paese per giovani”.

È questa l’espressione, tratta da un libro edito nel 2009,¹⁷⁸ con cui si apre il rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che illustra il piano italiano di attuazione della “Garanzia per i giovani”.¹⁷⁹

La situazione dell’occupazione giovanile nel nostro paese era già particolarmente complicata prima dell’insorgere della crisi, e con essa si è aggravata fino ad assumere proporzioni drammatiche. Dal secondo trimestre del 2008, partendo da valori già storicamente elevati, consistentemente superiori al 20%, il tasso di disoccupazione nella fascia 15-24 anni è salito di oltre venti punti percentuali, raggiungendo nel primo trimestre del 2014 un dato senza precedenti, 46% – 44,4% per i maschi, 48,2% per le femmine.¹⁸⁰

In termini assoluti, questo significa un aumento del numero di disoccupati, solo in questa fascia, di circa 270.000 unità in sei anni (2007-2013). Estendendo l’analisi ai minori di 29 anni, questa differenza sale a 472.000, per un totale complessivo superiore al milione e centomila unità.¹⁸¹

La situazione è ancora più impressionante se si va a considerare il numero di occupati. Nel primo trimestre del 2014 aveva un lavoro solo il 14,5% dei minori di 25 anni,¹⁸² una percentuale tra le più basse d’Europa. Nel 2013 il dato era solo leggermente migliore, 16,5%; nell’Unione facevano peggio solo Croazia, con 14,5%, e Grecia, ferma a 11,9% dopo

¹⁷⁸ Elisabetta Ambrosi, Alessandro Rosina, *Non è un paese per giovani. L’anomalia italiana: una generazione senza voce*, Marsilio Editori, 2009.

¹⁷⁹ Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla Garanzia per i giovani 2014-2020*, febbraio 2014.

¹⁸⁰ Istat, *Tasso di disoccupazione giovanile, 15-24 anni*, I trimestre 2014.

¹⁸¹ Eurostat, *Youth unemployment by sex, age and educational attainment level*, 2007-2013.

¹⁸² Istat, *Tasso di occupazione, 15-24 anni*, I trimestre 2014.

un *drop* di 12 punti in 6 anni.¹⁸³ È importante chiarire questo dato in valori assoluti: in Italia, su un totale di oltre sei milioni di ragazzi in età lavorativa, solo poco più di 980.000¹⁸⁴ hanno un impiego di qualsiasi tipo. Nei Paesi Bassi, che con il 62,3% (peraltro in netta diminuzione rispetto al 69,3% del 2008) vantano il dato percentuale più alto dell'Unione, i giovani lavoratori sono più di 1.200.000, su una popolazione complessiva di poco più di due milioni di under 25.¹⁸⁵

I Paesi Bassi sono per molti versi un caso particolare, simile a due paesi che abbiamo già affrontato, Austria e Danimarca. In questi due paesi, attestatisi nel 2013 su valori quasi identici tra loro (53,8%, 53,7%), il tasso di occupazione giovanile è molto alto persino tra i minorenni (rispettivamente, 36,6% e 44%; in Italia è 2,7%) e ciò si deve essenzialmente all'istituto dell'apprendistato duale. Anche negli altri due paesi della nostra indagine, Finlandia e Svezia, il cui sistema scolastico è più generalista e dunque più affine al nostro, il tasso di occupazione degli under 25 è a un ben più sostenuto 41,5% e 41,7%.¹⁸⁶

Si evince che, nel caso italiano, gran parte dell'inoccupazione giovanile non è misurata dal tasso di disoccupazione, in quanto una quota insolitamente consistente della popolazione si trova in stato di inattività. Risulta dunque molto importante ai fini dell'analisi il crescente interesse verso l'indicatore NEET, che disegna per l'Italia un quadro ancor più a tinte fosche. Nel primo trimestre del 2014, nella fascia 15-24 anni le persone senza un impiego, fuori dall'istruzione formale e che non seguono corsi di formazione sono 1.320.000, il 22,1% della popolazione. Numeri e tassi continuano ad aumentare se si guarda tra le fasce di età maggiore: 2.564.000 (26,3%) tra i minori di 29 anni; 3.576.000 (27,4%) tra gli under 34.¹⁸⁷

¹⁸³ Eurostat, *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, 2007-2013.

¹⁸⁴ Il dato è quello di Eurostat per il 2013. Secondo l'Istat, nel primo trimestre del 2014 questo numero è ulteriormente calato a 868.000 unità. Istat, Tasso di occupazione, 15-24 anni, I trimestre 2014.

¹⁸⁵ Eurostat, *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, 2007-2013.

¹⁸⁶ *ibidem*

¹⁸⁷ Istat, *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione), livello nazionale*, I trimestre 2014.

La popolazione NEET italiana è concentrata soprattutto nelle regioni del Sud Italia, dove i tassi sono anche di 10 punti superiori alla media nazionale (Sicilia 32,9%, Calabria 30,3%, Campania 30,2%).¹⁸⁸

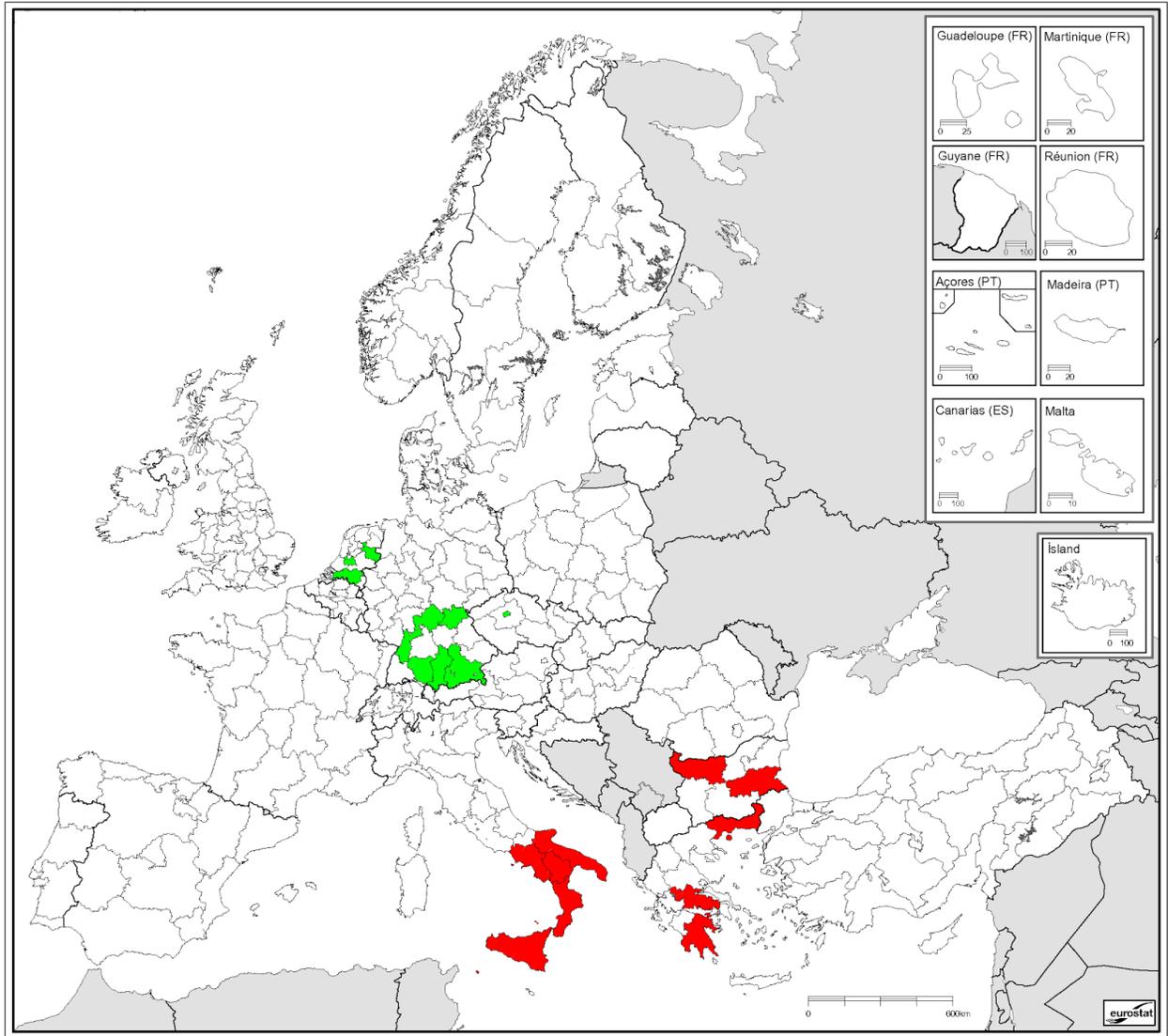
Questi numeri sono estremamente elevati anche in un contesto europeo. Prendendo in considerazione le unità amministrative locali dell'Unione – con termine tecnico, le regioni *NUTS 2*¹⁸⁹ – possiamo osservare che, nelle prime 10 aree per presenza di NEET,¹⁹⁰ sono presenti tutte le Regioni del Sud Italia: Sicilia al quarto posto, Campania al quinto, Calabria al sesto, Puglia all'ottavo, Basilicata al nono.

¹⁸⁸ Istat, *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione), livello regionale*, 2013.

¹⁸⁹ qui sono utilizzati i dati 18-29 anni. Fonte Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex and NUTS 2 regions*, 2013.

¹⁹⁰ Le prime tre posizioni sono occupate da due regioni greche e da Severozapaden, nord-ovest della Bulgaria, che può vantare anche il PIL pro-capite più basso dell'Unione. Le aree che possono vantare il passo più basso sono tutte in paesi di lingua germanica - unica eccezione, la regione di Praga.

Figura 3.1: Regioni NUTS 2 dell'Unione Europea che presentano il tasso NEET più alto (rosso) e più basso (verde), prime 10



Elaborazione su dati Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex and NUTS 2 regions (NEET rates)*, 2013.

Per capire quanto sia seria la situazione dell'Italia forse è il caso di confrontarla con questi altri Stati su un differente parametro: la percentuale di occupati tra i laureati con meno di 29 anni. Il dato è in calo un po' ovunque, ma Finlandia e Austria spiccano con un 82,6% e un 81,1%, mentre Danimarca e Svezia si mantengono al di sopra della media europea, pari a 71,3%, con il 77,7% dei danesi e il 74,7% degli svedesi. L'Italia, da parte sua, si trova sul

fondo della graduatoria, unico paese dell'Unione sotto il 50%, fermandosi al 44% dopo un calo di oltre 10 punti percentuali rispetto al già bassissimo 54,2% del 2008. Per dimostrare quanto il dato dell'Italia sia anomalo, basta fare una comparazione con un altro Stato colpito in modo molto duro dalla crisi occupazionale, la Grecia: se oggi questo tasso è solo leggermente migliore di quanto sia in Italia (50,9%), nel 2008 sopravanzava quello italiano di quasi 20 punti percentuali (73%) restando comunque inferiore alla media dell'UE a 27 Stati.¹⁹¹

La crisi economica che ha colpito l'Italia negli ultimi anni "viene da lontano",¹⁹² e analizzarne le origini nel dettaglio va oltre gli obiettivi di questa tesi. Se il 2008-2009 ha visto una contrazione senza precedenti, il ristagno dell'economia italiana era in corso già dagli anni '90, e il tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo in tendenza decrescente dall'inizio degli anni sessanta. Il progressivo deteriorarsi delle condizioni dell'economia ha visto di pari passo l'aumento del tasso di disoccupazione, passato da livelli, nei termini del Ministero, "fisiologici" a dati sempre più patologici,¹⁹³ fino all'esplosione degli ultimi anni.

Tra le principali cause strutturali, l'annoso ristagno della produttività del lavoro. Le ragioni sono variegate: tra queste, la dimensione media troppo ridotta delle aziende italiane, troppo piccole per raggiungere le economie di scala che hanno favorito i principali *competitor* europei. I segmenti con più bassa produttività sono peraltro gli stessi in cui si è concentrato in passato l'incremento dell'occupazione,¹⁹⁴ in particolare costruzioni e servizi: incidentalmente si tratta degli stessi settori in cui in genere si concentra l'occupazione giovanile, e degli stessi che sono stati i più colpiti in termini assoluti dalla crisi.¹⁹⁵

Tra gli altri fattori che hanno un impatto negativo sulla produttività, la scarsa creazione di nuove imprese, l'elevato livello di abbandoni scolastici, la bassa percentuale di laureati (gli

¹⁹¹ Eurostat, *Youth employment by sex, age and educational attainment level (levels 5-8)*, 2008-2013.

¹⁹² Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, *op.cit.*, p.13

¹⁹³ *ivi*, p.14

¹⁹⁴ *ivi*, p.15

¹⁹⁵ Eurofound, *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2012, p.13.

ultimi due, ricordiamo, tra gli obiettivi chiave della strategia Europa 2020: due punti su cui l'Italia è in forte ritardo), carenze nell'educazione professionale post-secondaria e, sostiene il Ministero, un deficit di informazione e orientamento nelle scelte individuali di studio che danno vita a un fenomeno di *mismatch* con le reali esigenze del mondo del lavoro. Un'altra ragione che appare importante, soprattutto nel contesto di questa analisi, è la bassa quota di imprese che fanno formazione ai dipendenti.¹⁹⁶

3.2. Il Piano italiano di attuazione della Garanzia per i giovani: uno sguardo d'insieme.

Per comprendere il meccanismo di attuazione della Garanzia per i giovani in Italia è necessario premettere che il quadro normativo nazionale in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro è complesso e carico di incertezze interpretative.

In sostanza, le competenze in materia sono di regola concorrenti tra Stato e Regioni, e i confini dell'azione dell'uno e delle altre spesso non sono particolarmente chiari. A parziale riequilibrio, lo Stato ha poteri esclusivi sui cosiddetti LEP, i livelli essenziali delle prestazioni,¹⁹⁷ e sulla definizione dei principi fondamentali; le Regioni a loro volta godono di competenze esclusive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale.¹⁹⁸

Nei fatti, poi, il Decreto Legislativo 469/97 rimette le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dei centri per l'impiego alle Regioni, mantenendo allo Stato un ruolo di orientamento generale e di facilitazione della mobilità tra mercati del lavoro locali.¹⁹⁹ Le Regioni, a loro volta, al fine di "rendere i servizi più flessibili" affidano detta gestione alle Province.²⁰⁰

¹⁹⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, *op.cit.*, pp.15-16.

¹⁹⁷ Introdotti con la legge 92/2012 del 28 giugno 2012, la cosiddetta "Riforma Fornero".

¹⁹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, *op.cit.*, p.21.

¹⁹⁹ Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

²⁰⁰ Luigi Oliveri, *Se la Youth Guarantee non è una vera svolta*, lavoce.info, 28 aprile 2014, URL: <http://www.lavoce.info/youth-guarantee-occasione-persa/>. Ultima consultazione 23 giugno 2014.

I servizi di collocamento dei lavoratori non sono monopolio pubblico: servizi privati, come le cosiddette Agenzie per il lavoro, purché registrati presso il Ministero,²⁰¹ possono operare in regime di sussidiarietà.²⁰² Competenza esclusiva dei servizi pubblici – sebbene anch’essa possa essere devoluta agli operatori privati – rimane su tre funzioni amministrative: l’aggiornamento dello stato occupazionale del lavoratore, il monitoraggio dei flussi di mercato, la certificazione dello stato di disoccupazione involontaria.²⁰³

Notiamo subito una grande differenza con le esperienze nord- e centro-europee che abbiamo affrontato nel capitolo 2: non esiste un’Agenzia nazionale per l’impiego. Più osservatori hanno evidenziato come stante tale suddivisione di competenze, la mancanza di un’unica agenzia di coordinamento dei servizi pubblici e privati avrebbe ostacolato il loro efficiente funzionamento.²⁰⁴

Un tentativo di porre, sia pur parzialmente, rimedio a questa situazione è l’istituzione, con il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76. di una Struttura di Missione, una “sede partecipata da Stato, Regioni e Province”²⁰⁵ che svolge una funzione provvisoria di coordinamento nell’attesa di una riforma più ampia dei servizi per l’impiego. La Struttura sarà in funzione fino al 31 dicembre del 2015, lasciando intendere che questa riforma non sia prevista in tempi brevissimi.

Questo passo è una prima risposta a una delle indicazioni contenute nella Raccomandazione europea che istituisce una garanzia per i giovani, il cui punto 2 invita gli Stati Membri a identificare “un’autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di

²⁰¹ Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale et al., *Servizi pubblici e privati: Verso un sistema di qualità*, Country Report Italia, novembre 2006, p.2.

²⁰² “L’incontro domanda e offerta di lavoro, la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, la promozione dell’inserimento lavorativo delle fasce deboli di lavoratori, il sostegno alla mobilità geografica sono considerati servizi realizzabili da operatori privati autorizzati ed accreditati.” *ibidem*.

²⁰³ *ibidem*

²⁰⁴ Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, *Le prime misure per l’attuazione della “garanzia per i giovani”*, Adapt University Press, 2013, p.294.

²⁰⁵ I suoi componenti sono i presidenti delle due agenzie specializzate del Ministero, Italia Lavoro e Isfol, il Direttore generale dell’INPS, tre rappresentanti della Conferenza Stato Regioni, due dell’Unione Province Italiane, uno dell’Unione Italiana delle Camere di Commercio. *ivi*, p.292.

‘garanzia per i giovani’ e coordinare la *partnership* a tutti i livelli e in tutti i settori”.²⁰⁶
L’implementazione della Garanzia dunque è un’occasione per cominciare a sperimentare modelli d’azione davvero nazionali, condivisi da Stato e Regioni, nell’attesa di riforme strutturali più profonde.²⁰⁷

Partendo da queste premesse è chiaro perché, a chi lo legge, il Programma Nazionale appare essenzialmente come una cornice: sono elencati principi, obiettivi, azioni ritenute indispensabili, ma fatte salve le disposizioni per quel che riguarda la piattaforma tecnologica di supporto all’iniziativa (il portale web www.garanziagiovani.gov.it), non è attivata alcuna specifica misura da offrire ai beneficiari. Allo Stato non compete nemmeno individuare gli stessi soggetti che devono fornire i detti servizi. Queste due cose spettano interamente alle Regioni, con cui il Ministero stipula delle convenzioni sulla base di dettagliati Piani regionali di attuazione. Al momento di attivazione del programma, il 1 maggio 2014, non tutte le 20 convenzioni (19 Regioni più la Provincia autonoma di Trento²⁰⁸) erano state firmate.²⁰⁹

Il processo è stato completato soltanto nella prima settimana di giugno. Le ragioni di questo andamento a rilento sono variegata: da un lato troviamo Regioni, specie meridionali, che hanno semplicemente sottoposto il programma con gravi ritardi, mentre dall’altro c’è il caso della Lombardia, che ha attivato un programma simile alla Garanzia (chiamato “sistema Dote”) nell’ottobre 2013, addirittura prima del piano ministeriale, e che ha avuto problemi con il Ministero nello sciogliere questioni tecniche legate ai cofinanziamenti.²¹⁰

La dotazione complessiva del Piano è 1.513.000.000 (un miliardo, cinquecentotredici milioni) di euro, poco più dello 0,1% del PIL. Tra questi, 567 milioni vengono dalla Youth

²⁰⁶ Rosolen e Tiraboschi, 2013, p.293.

²⁰⁷ Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla Garanzia per i giovani 2014-2020*, *op.cit.*, p.22.

²⁰⁸ Il piano nazionale non riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, in cui il tasso di disoccupazione 15-24 anni è abbondantemente inferiore al 25% (12,2% nel 2013, dati Eurostat, *Youth unemployment rate by sex and NUTS 2 regions*) e quindi non è qualificata per ricevere i fondi della speciale Iniziativa europea per l’occupazione giovanile.

²⁰⁹ Adapt, *Giovani e lavoro: manca la “garanzia” - Il caso di “Garanzia Giovani” e il fallimento delle politiche attive del lavoro in Italia*, Working Paper Adapt, n.155, 2 maggio 2014.

²¹⁰ *ivi*, p.5

Employment Initiative, altri 567 dal Fondo Sociale Europeo e 379 da un cofinanziamento nazionale.²¹¹ La quasi totalità delle risorse è gestita direttamente dalle Regioni (1,4 miliardi) mentre la quota residua rimane allo Stato per finanziare alcuni interventi speciali di rilevanza nazionale. Come detto, le risorse sono ripartite tra Regioni sulla base dei singoli Piani regionali di attuazione, in cui devono essere dettagliatamente determinati la ripartizione delle risorse, le modalità di attuazione, i parametri di costo, gli attori coinvolti, i risultati attesi per ogni strumento.²¹²

Il piano è articolato su due annualità, 2014 e 2015, e, utilizzando una facoltà prevista dal Programma europeo, la sua copertura è estesa a tutti i minori di 30 anni.²¹³

Sino al 31 dicembre del 2015, tutti i giovani tra i 15 e i 29 anni che si trovino in stato di disoccupazione o di inattività possono aderire all’iniziativa iscrivendosi sul portale web www.garanziagiovani.gov.it, o su corrispondenti portali regionali. I giovani possono scegliere la regione in cui vogliono lavorare, non necessariamente quella di residenza; è possibile anche registrarsi per più Regioni.

A quel punto, la Regione scelta si prenderà in carico la persona attraverso i propri Servizi pubblici per l’impiego, o altri enti accreditati, per effettuare entro 60 giorni la costruzione del profilo individuale, la verifica dei requisiti per l’iscrizione al programma e iniziare il processo di orientamento. Infine, in base a profilo e disponibilità, i giovani firmeranno un “Patto di servizio” e, entro i quattro mesi successivi, riceveranno una o più opportunità tra quelle che il Ministero orientativamente indica in:

- un’offerta di lavoro, eventualmente sussidiata;
- un’offerta di contratto di apprendistato, anche all’estero;
- un’offerta di tirocinio;

²¹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Garanzia Giovani: parte il 1° maggio il Piano Nazionale per offrire ai Neet in età 15-29 anni opportunità di lavoro e di formazione*, 1 maggio 2014, URL: http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Pages/20140430_Garanzia-Giovani.aspx. Ultima consultazione 23 giugno 2014.

²¹² Agenzia Radiocor – Il Sole 24 Ore, *La Garanzia giovani parte. Con le imprese*, Newsletter giugno 2014, p.2

²¹³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014b, *op.cit.*

- un'esperienza con il servizio civile;
- inserimento (o reinserimento) in un percorso di formazione o istruzione;
- accompagnamento a un percorso di avvio d'impresa.²¹⁴

Le Regioni hanno stabilito che tali misure saranno spesso accompagnate da interventi pubblici, anche abbastanza consistenti. Ad esempio, per rendere i contratti di apprendistato più appetibili per chi assume, è previsto un finanziamento delle attività di formazione riservate al giovane fino a un massimo di 7.000 euro, siano esse in azienda o in altre strutture. In alcuni casi, questa remunerazione può essere direttamente corrisposta alle imprese.

Comunemente, alle imprese che assumono partecipanti al piano verrà corrisposto un bonus occupazionale, che varia dai 1.500 ai 6.000 euro per i contratti a tempo indeterminato e arriva a un massimo di 2.000 per le soluzioni a tempo determinato di durata inferiore a 12 mesi.²¹⁵

La consistenza degli interventi previsti dal programma sarà modulata in base alla "distanza" dei giovani dal mercato del lavoro. Un procedimento simile necessita della costruzione di un "indice di svantaggio", ovvero la creazione di un profilo individuale sulla base di determinate condizioni problematiche e l'allocazione del singolo in una delle quattro fasce previste (basso, medio, alto, molto alto).²¹⁶ Questo meccanismo, una innovazione nel caso italiano, è noto come *profiling* ed è utilizzato già da molti anni nei servizi per l'impiego dei paesi nordici, che a loro volta lo hanno ripreso dai paesi anglosassoni (l'Australia, in particolare).

Citando un'applicazione pratica, a seconda dell'indice di svantaggio rilevato, varia l'entità del bonus occupazionale riconosciuto alle aziende. Per i contratti a tempo determinato di durata compresa tra 6 e 12 mesi, per chi si trova nelle fasce di basso e medio svantaggio

²¹⁴ *ibidem*

²¹⁵ Agenzia Radiocor - Il Sole 24 Ore, 2014, *op.cit.*, p.5

²¹⁶ Agenzia Radiocor - Il Sole 24 Ore, 2014, *op.cit.*, p.6

non sarà riconosciuto alcun contributo; per le fasce “alto” e “molto alto” invece il bonus previsto è di 1.500 e 2.000 euro ad assunto.²¹⁷

Al 19 giugno 2014 il numero di adesioni era pari a 117.875: al netto delle registrazioni multiple, si tratta di 89.809 individui. Il 19% di loro proviene dalla Campania, in testa per numero di iscritti davanti alla Sicilia (16%) e al Lazio (8%). I registrati sono suddivisi più o meno equamente tra la fascia 19-24 anni (49%) e 25-29 (46%), mentre solo il 5% del totale è minore di 18 anni:²¹⁸ dimostrazione che in Italia i giovani continuano a cercare lavoro tendenzialmente più tardi dei coetanei dell’Europa centrale.

Rapportato al numero di possibili destinatari della misura, il numero dei richiedenti appare decisamente poco significativo. C’è da dire, però, che al momento in cui si scrive non è stata ancora inaugurata una vera e propria campagna di comunicazione su larga scala. Il grosso delle attività in questo campo è stato finora rivolto alle imprese, alcune delle quali, soprattutto associazioni datoriali, si sono impegnate nell’ambito di più ampi protocolli d’intesa con il Ministero a pubblicizzare il progetto tra i propri aderenti. Si è deciso di far partire la comunicazione in ritardo – si parla del periodo autunnale – per evitare sovrapposizioni con la campagna elettorale per le elezioni europee, tenutesi a fine maggio.

3.3. “La sfida impossibile dei Centri per l’Impiego”.

La Garanzia per i giovani europea è stata definita “uno schema finlandese replicato nell’Unione”.²¹⁹ In effetti, badando esclusivamente alle formulazioni di principio, i due modelli sono davvero molto simili: entrambi prevedono in primo luogo, più che misure per

²¹⁷ *ibidem*

²¹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report Garanzia Giovani - i primi numeri dell’iniziativa*, Comunicato stampa, 19 giugno 2014. I dati si riferiscono alle ore 16 del 19 giugno 2014. URL: http://www.garanzীগiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento_Monitoraggio_GG_19-giugno-2014.pdf. Ultima consultazione 20 giugno 2014.

²¹⁹ Cécile Barbière, *EU’s ‘Youth Guarantee’ scheme slacking*, Euractiv.com, 23 maggio 2014, URL: <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/eus-youth-guarantee-scheme-slacking-302320>, ultima consultazione 19 giugno 2014.

favorire “propriamente” l’occupazione giovanile, misure che migliorano l’occupabilità dei giovani e puntano a rendere più rapida e fluida la ricerca di lavoro.

A entrambi i modelli è sotteso un elemento fondamentale: una rete diffusa ed efficiente di servizi pubblici per l’impiego. Affrontando il caso italiano, invece, è pacifico sostenere che uno dei fattori di crisi del nostro mercato del lavoro derivi proprio dall’inadeguato funzionamento di tali servizi. Alcuni si spingono a sostenere che, con le strutture al momento disponibili, quella che viene lanciata ai Centri per l’Impiego è, con ogni probabilità, una sfida impossibile.²²⁰

Guardiamo proprio al caso finlandese. Abbiamo visto nel capitolo 2 che la Finlandia in parte smentisce la sapienza condivisa che vede i paesi nordici caratterizzati da disoccupazione generale e giovanile molto bassa, avendo sperimentato una grave crisi occupazionale e mantenendo livelli di disoccupazione giovanile abbastanza alti ancora oggi. Ciononostante, i servizi per l’impiego finlandesi mostrano *performance* eccellenti anche comparati ai vicini del Nord Europa.

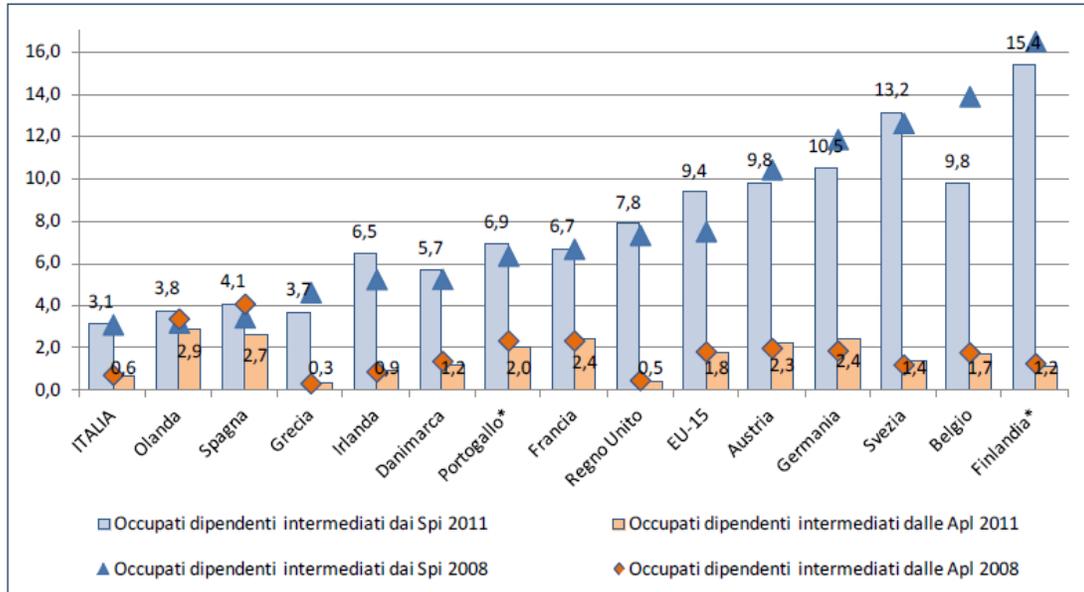
In questo paese, poco più del 50% dei disoccupati si rivolge ai centri per l’impiego municipali per cercare lavoro, un dato tutto sommato non troppo elevato in un contesto europeo (in Svezia e Austria si supera il 70%, in Germania l’80%).²²¹ Ciononostante, il cosiddetto “tasso di penetrazione” del servizio pubblico per l’impiego finlandese, ovvero il numero annuale di neoassunti che trova lavoro tramite i centri dell’impiego rispetto al totale di dipendenti assunti nello stesso anno, è stato nel 2012 il più alto d’Europa: 15,4%. La Svezia, seconda, raggiunge il 13,2%; seguono Germania (10,5%), Belgio ed Austria (9,8%). Tra i paesi della nostra analisi, l’unica eccezione è la Danimarca, che si ferma a 5,7%.²²²

²²⁰ Luciano Monti e Alessandro Carlantoni, ‘Garanzia Giovani: La sfida impossibile dei Centri per l’Impiego’, in *Amministrazione in Cammino*, 14 marzo 2014, URL: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=21864>, ultima consultazione 23 giugno 2014.

²²¹ Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l’Impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper, n.13, marzo 2014, p.18.

²²² per questi paesi, dati Eurostat (DG Employment), 2011. Citati in Isfol, 2014, *op.cit.*, p.22.

Figura n.3.2: Tasso di penetrazione (percentuale di lavoratori dipendenti che hanno trovato lavoro tramite i servizi pubblici – blu – e privati – arancione – nell'anno di riferimento), anni 2008 e 2011.



Elaborazione Isfol su dati Eurostat, 2008-2011.

Come si evince dal grafico, l'Italia occupa il fondo di questa graduatoria. Il confronto è assolutamente impietoso: solo il 3,1% delle persone che hanno trovato lavoro nel 2011 lo ha fatto tramite un centro per l'impiego. Da notare è anche l'altro indicatore: indica la percentuale di occupati tramite agenzie private, le cosiddette Agenzie per l'Impiego: questo dato non è particolarmente elevato da nessuna parte in Europa,²²³ ma in Italia si ferma a un misero 0,6%, superiore solo a Grecia (dove, in tutto il territorio nazionale, nel 2011, le agenzie private per l'impiego erano solo 9) e Regno Unito.²²⁴ La liberalizzazione dei servizi per l'impiego, avvenuta in Italia essenzialmente in due ondate (1997, 2003) non sembra dunque aver dato gli effetti sperati.

²²³ Praticamente ovunque, come evidenziato dalla figura n.2, la quota mediata dalle agenzie private è residuale e raramente superiore al 2%. Isfol, 2014, *op.cit.*, p.22

²²⁴ *ibidem*

Un primo elemento di crisi dei nostri servizi per l'impiego, pubblici o privati che siano, è dunque qui individuato: sono sottoutilizzati. Solo il 33,7% dei disoccupati contatta i centri pubblici, insieme a un 19,6% che si rivolge ad agenzie private. Nel caso del pubblico, si tratta di uno dei tassi più bassi d'Europa.

In Italia in particolare, ma non solo, i canali utilizzati dai disoccupati per la ricerca di lavoro (anche contemporaneamente ai servizi di intermediazione) sono principalmente altri. L'80% dei disoccupati italiani si sarebbe affidato a reti informali, ovvero alla mediazione di parenti o amici, ed esattamente due terzi (66,6%) hanno direttamente inviato il proprio curriculum in azienda. Quest'ultimo metodo, del resto, è utilizzato come percorso principale anche in paesi come Austria, Danimarca, Olanda.²²⁵

Guardando invece al lato delle aziende, la nostra impressione è confermata soprattutto per quanto riguarda la microimpresa. Le assunzioni per conoscenza diretta rappresentano il 54,7% del totale per le aziende con meno di 10 dipendenti, che nel nostro paese sono la stragrande maggioranza.²²⁶ Per quelle di dimensioni maggiori, assumono sempre più importanza le banche dati aziendali. I centri pubblici per l'impiego, invece, mantengono percentuali simili sia per le piccole che per le grandi imprese: intorno al 3%. Anche le società private di lavoro interinale, tra le aziende più grandi, li sovraperformano nettamente.²²⁷

²²⁵ *ivi*, p.18

²²⁶ Il 94,4% del totale delle imprese, nel 2012, aveva meno di 10 dipendenti. Citato in Commissione Europea, *Scheda informativa Small Business Act 2013 - Italia*, p.2.

²²⁷ Francesco Giubileo e Francesco Pastore, *Una garanzia europea per i giovani*, lavoce.info, 11 giugno 2013, URL: <http://www.lavoce.info/una-garanzia-europea-per-i-giovani/>, ultima consultazione 23 giugno 2013.

Figura n.3.3: Imprese secondo la principale modalità utilizzata per la selezione di personale e per classe dimensionale (percentuale)

	Numero di dipendenti					Totale
	Meno di 10	10 a 49	50 a 249	250 a 499	500 e oltre	
Conoscenza diretta	54,7	38,6	14	11,2	8,6	50,7
Segnalazione Conoscenti/Fornitori	11	8	6,2	0,9	1,7	10,3
Quotidiani e stampa specializzata	2,1	2,8	3,5	2,8	2,8	2,2
Società di lavoro interinale	1,8	7,1	13	10,9	11,3	3
Società di selezione, Assoc. di categorie, Internet	2,5	3,8	11,9	20,7	16,4	3,2
Banche dati interne aziendali	22,1	33,3	45,2	44,2	49,1	24,6
Centri per l'impiego	2,8	3,8	2,3	2,4	2,0	2,9
Altre modalità	3	2,6	3,9	6,9	7,9	3,1
Totale	100	100	100	100	100	100

Elaborazione dati Unioncamere - Ministero del lavoro, citati in Giubileo e Pastore, 2013, *op.cit.*

Il sottoutilizzo è sicuramente l'aspetto più importante, ma il sostanziale rachitismo dei servizi pubblici per l'impiego nazionali è evidente anche da altri punti di vista. In sintesi: sono sottofinanziati, sottodimensionati, e i pochi dipendenti sottoqualificati.

I 556²²⁸ Centri per l'Impiego sparsi sul territorio nazionale ricevono dalle Province che li gestiscono approssimativamente 396 milioni di euro ogni anno,²²⁹ una spesa pari a circa lo 0,02% del PIL. Si tratta di una quota quasi dimezzata rispetto ai 697 milioni del 2007.²³⁰ In termini assoluti, il dato è abbondantemente inferiore a quello di paesi molto meno popolati come Svezia (1 miliardo 83 milioni²³¹), Danimarca (1 miliardo 306 milioni, oltre 4 volte la spesa del 2007²³²), Austria (558 milioni²³³) ed è di poco superiore a quello finlandese (224 milioni²³⁴). Ciò che hanno in comune questi quattro paesi è l'aver aumentato, o perlomeno non ridotto, al contrario dell'Italia, le risorse impiegate nel settore durante gli anni di crisi.

²²⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Indagine sui Servizi per l'Impiego 2013*, Rapporto di monitoraggio, 20 dicembre 2013.

²²⁹ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Italy, 2012*

²³⁰ *ibidem*, 2007.

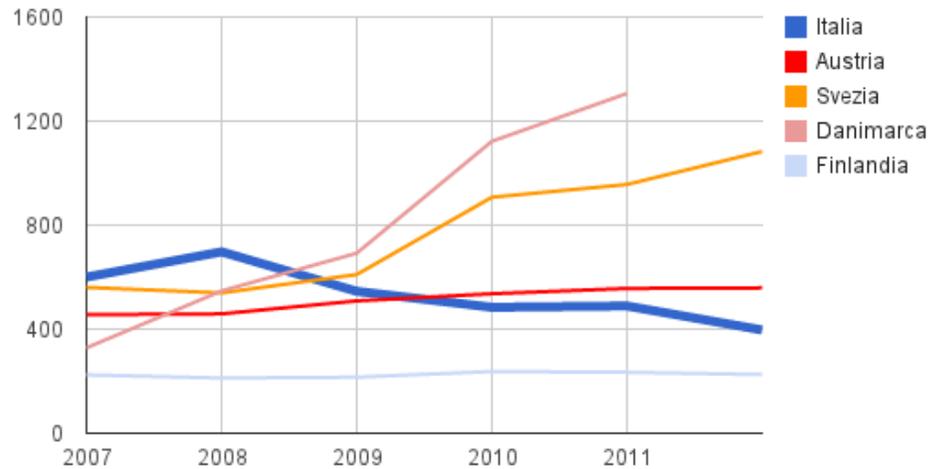
²³¹ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Sweden, 2012*

²³² Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Austria, 2012*

²³³ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Denmark, 2007, 2012*

²³⁴ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Finland, 2012*

Figura 3.4: Spese per servizi pubblici per l'impiego, milioni di euro, 2007-2012



Elaborazione su dati Eurostat, *Expenditure by LMP intervention, various countries, 2007-2012*.

Volendo confrontare il nostro paese a sistemi di dimensioni più simili alle nostre, il confronto diventa davvero impietoso: la Germania supera i 9 miliardi (erano meno di 7 nel 2007²³⁵) e la Spagna, dove le prestazioni dei centri per l'impiego in termini di collocamento non sono molto migliori che in Italia, ha comunque speso nel 2011 1 miliardo 110 milioni.²³⁶ Anche qui, la spesa per questi servizi è aumentata, non diminuita negli anni di crisi.

Nel 2011, secondo i dati dell'Isfol, il numero complessivo di dipendenti nei centri per l'impiego italiani era addirittura inferiore in termini assoluti a quello registrato in Svezia: 10.800 contro 8.575 dell'Italia. Ancora confrontando il dato con paesi di dimensioni congrue notiamo che in Germania il numero di operatori sia pari a ben 115.000, mentre in Francia e in Regno Unito ci si attesta rispettivamente su 49.400 e 77.722. Prendendo un paese dell'Europa meridionale, di nuovo la Spagna, notiamo che anche qui il dato è maggiore di quello italiano: 11.331.²³⁷

²³⁵ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Germany, 2007, 2012*

²³⁶ Eurostat, *Expenditure by LMP intervention - Spain, 2012*

²³⁷ Isfol, 2014, *op.cit.*, p.27.

Sebbene dunque la spesa per il Servizio sia diminuita, l'ultimo Rapporto di monitoraggio del Ministero mostra come il numero dei suoi dipendenti sia aumentato in due anni a 8.713. Poco più di 1 su 6 lavora in Sicilia (1.582, di cui solo 7 a contratto a tempo determinato).²³⁸ Tendenzialmente, nelle aree meridionali, il numero di operatori è nettamente maggiore che quelle settentrionali.

Come implicato dal dato precedente, la dimensione media per ogni ufficio è estremamente diversa tra regione e regione. I valori più elevati si registrano in Calabria, con 34,5 operatori per centro, seguita da Molise (31,1) e Marche (30,2). Al nord il numero è decisamente più ridotto: sotto i nove dipendenti per centro troviamo le Province Autonome di Trento e Bolzano, Veneto e Lombardia.

Leggendo questo dato, possiamo comprendere perché il rapporto tra personale impiegato e soggetti presi in carico sia molto alto in Regioni come la Lombardia (516 soggetti ad operatore) e decisamente più basso in Sicilia (103). Andando però a guardare un dato più ampio, ovvero il rapporto tra il numero di NEET²³⁹ che vivono in una regione e gli operatori presenti, il rapporto cambia drasticamente. In testa qui troviamo la Campania, con 548 individui per operatore (per un rapporto NEET/uffici pari a 8630 a 1), mentre in Lombardia (399) e Veneto (310) il rapporto appare ancora elevato, ma leggermente migliore.²⁴⁰ Si tratta, in ogni caso, di numeri considerevoli e ragionevolmente insostenibili.

Una misura che può indicare indirettamente il livello di burocratizzazione del sistema dei centri per l'impiego è quota di operatori che svolgono funzioni di *front-office*, ovvero dedicate al rapporto con il pubblico. A livello nazionale, in media, 7 operatori su 10 svolgono tali funzioni, ma al Sud la percentuale è molto inferiore. In Sicilia, ad esempio, queste funzioni sono svolte da meno di un operatore su due (49,4%).²⁴¹

In media, solo il 26,6% degli operatori ha un titolo di laurea o superiore, con un massimo di 53,7% in Toscana e un minimo di solo 9% in Sicilia e Basilicata. I dati diventano ancor più

²³⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, *op.cit.*, p.30.

²³⁹ qui definiti come minori di 30 anni che non lavorano, non studiano, non seguono formazione.

²⁴⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, *op.cit.*, p.34

²⁴¹ *ivi*, p.32

negativi se si va a considerare il personale di *front-office*: sempre in Sicilia, solo 130 su 1415 dipendenti sono laureati (3 hanno un titolo *post-lauream*), in Basilicata 11 su 116.²⁴²

Insomma, abbiamo a che fare con un sistema che pur essendo sottodimensionato è decisamente sbilanciato dal lato amministrativo, burocratico. In effetti, i compiti principalmente svolti dai centri per l'impiego italiani sono proprio di questo tipo: "attestazione e riconoscimento dello stato di disoccupazione, iscrizione agli elenchi delle categorie protette, registrazione delle assunzioni, trasformazioni, cessazioni dei rapporti di lavoro presso enti pubblici ed aziende private".²⁴³

D'altra parte, c'è una disperata necessità di personale in grado di mantenere il rapporto con il pubblico. Mancano esperti di marketing, informatici, psicologi. La presenza di queste figure è assolutamente necessaria per soddisfare uno degli obiettivi della garanzia: la costruzione di profili personalizzati per i giovani beneficiari.²⁴⁴

I mediocri servizi al cittadino sono accompagnati da altrettanto mediocri servizi all'impresa. Secondo quanto sostengono alcuni osservatori, questi sono al momento di fatto inesistenti: negli uffici mancano anche figure professionali specifiche che possano dedicarsi specificamente al contatto con le aziende. Si arriva così alla situazione paradossale in cui sono le stesse aziende a doversi presentare presso gli uffici, e non gli operatori a contattarle. Se i rapporti con le imprese sono deficitari, molte informazioni sulla stessa domanda di lavoro vengono a mancare, e viene da chiedersi come sia possibile poter effettuare un'efficace attività di intermediazione.²⁴⁵

È interessante notare come la regione che possiede il minor numero di addetti rispetto alla popolazione complessiva, la Lombardia, sia anche quella che più di tutte ha puntato sull'interazione con le agenzie private. Come abbiamo visto, però, il ruolo del privato

²⁴² *ivi*, p.37

²⁴³ Luciano Monti e Alessandro Carlantoni, 2014, *op.cit.*, p.14

²⁴⁴ Tito Boeri, *Adesso non spredate quei soldi per i giovani*, La Repubblica, 5 marzo 2014, p.28.

²⁴⁵ Francesco Giubileo e Manuel Marocco, *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, lavoce.info, 28 dicembre 2012, URL: <http://www.lavoce.info/servizio-per-limpiego-non-bastano-i-livelli-essenziali/>. Ultima consultazione 21 giugno 2014.

sembra soffrire, anche nel contesto europeo, di mali simili a quelli del pubblico: scarsa domanda di servizi, scarsa percentuale di collocati sul totale. D'altronde le Agenzie per il Lavoro hanno sofferto la riduzione della domanda di occupazione dovuta alla crisi certamente in modo più profondo di quanto possa aver subito il settore pubblico. Allocare loro, mediante le premialità concesse in base al numero di collocati o di presi in carico, una consistente quota dei fondi disponibili per la Garanzia, ha sicuramente l'effetto di dare una boccata d'ossigeno a un settore in difficoltà, ma nel contempo distrarre una quota consistente di finanziamenti da quelli che sono gli obiettivi principali del programma.²⁴⁶

La delega al privato rischia di far sorgere nuove conseguenze indesiderate, che si sono osservate nell'esperienza dei programmi di *welfare-to-work* britannici: ad esempio la tendenza, se non si agisce con contromisure, a occuparsi soltanto dei soggetti maggiormente occupabili, trascurando quelli svantaggiati, fenomeno detto di *cherry-picking*.²⁴⁷ Questo aspetto mal si coniuga con l'afflato "universalista" della Garanzia, che nel suo concetto originario, in quanto concessa a tutti i giovani, deve applicarsi in particolare ai meno propensi a trovare un impiego. Per questi, semmai, è richiesto un livello di *engagement* più sostenuto, dunque un intervento pubblico più massiccio. Il caso della Finlandia, in cui si arrivano a spendere anche 70.000 euro per un singolo caso, rimane da monitorare.

Nel quadro della *youth guarantee*, apparirebbe perlomeno necessaria un'intensa attività di comunicazione per spingere i giovani a rivolgersi in misura maggiore ai servizi per l'impiego. Chiaramente questa è soltanto una delle azioni richieste, e nemmeno la più importante. A chi scrive appare particolarmente negativa il rinvio a tempo indeterminato di azioni strutturali per migliorare l'azione del Servizio Pubblico per l'Impiego, e il mantenimento di un'articolazione territoriale gravemente inefficiente, frutto di una lettura distorta del principio di sussidiarietà, che ha causato una situazione paradossale in cui il sistema di istruzione è affidato allo Stato, le politiche per l'impiego alle Regioni, e i Centri che le

²⁴⁶ Oliveri, 2014, *op.cit.*

²⁴⁷ Giulia Rosolen, Michele Tiraboschi, 2013, *op.cit.*, p.294.

devono erogare alle Province.²⁴⁸ Il surreale dibattito, intriso di populismo, sull'abolizione dell'ente provinciale ha reso se possibile la situazione più confusa. Ancora non è chiaro nemmeno agli addetti ai lavori se la responsabilità dei centri rimarrà al ristrutturato ente oppure passerà definitivamente alla Regione.²⁴⁹ Conseguenza nota, invece, è il divieto assoluto per le Province di assumere dipendenti a qualsiasi titolo,²⁵⁰ che impedisce dunque al momento l'assunzione di nuovo personale. Ne segue che, tra le misure previste dalla versione italiana della Garanzia, non c'è l'assunzione di nuovo *staff* per i Centri per l'Impiego.

Sarebbe comunque ingiusto sostenere che nel piano italiano non siano previste innovazioni positive nel funzionamento dei centri: l'introduzione del *profiling*, ad esempio, è stata un progresso necessario che, in teoria, avvicina l'Italia alle migliori prassi nordeuropee. Il problema è che le arretratezze più gravi dell'Italia non sono normative, ma strutturali. Pochi sanno che l'Italia prevede un percorso accelerato per le offerte di lavoro e formazione ai giovani sin dal decreto legislativo 297 del 2002.²⁵¹ Il limite massimo di tempo è fissato a 4 mesi, esattamente lo stesso della garanzia per i giovani europea. Si capisce così perché per attuare la Garanzia l'Italia non ha avuto bisogno di particolari adattamenti legislativi, e si capisce anche perché per rendere una "situazione" (come vorrebbe la definizione) di garanzia per i giovani realtà effettiva le provvisorie normative, sia pur avanzate, non bastano.

²⁴⁸ Francesco Giubileo e Francesco Pastore, *Quale futuro per i Centri per l'Impiego*, lavoce.info, 25 ottobre 2013, URL: <http://www.lavoce.info/quale-futuro-per-i-centri-per-limpiego/>, ultima consultazione 21 giugno 2014.

²⁴⁹ Vale la pena riflettere su un punto: enti della dimensione delle Regioni, che in alcuni casi superano o quasi doppiano per popolazione la qui discussa Finlandia, sono in grado di occuparsi di tutti i mercati del lavoro in atto sul loro territorio? Ricordiamo che la responsabilità per le politiche attive, nei paesi nordici, spetta in gran parte alle municipalità, e alcuni paesi hanno sostenuto anche spese ingenti per "municipalizzare" i propri servizi per l'impiego (Danimarca). C'è anche da dire che i comuni, in questi paesi, sono autorità di dimensioni più consistenti dei nostri municipi: ad esempio, in Danimarca, i 98 comuni esistenti hanno una popolazione tendenzialmente superiore ai 20.000 abitanti, o se più piccoli accordi di cooperazione con municipalità più grandi.

²⁵⁰ Luigi Oliveri, *Lavoro giovanile, una corsa a ostacoli*, lavoce.info, 2 luglio 2013, URL: <http://www.lavoce.info/ostacoli-italiani-per-la-garanzia-europea-al-lavoro-dei-giovani/>. Ultima consultazione 21 giugno 2014

²⁵¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013a, *op.cit.*, p.13

3.4: “Il difficile percorso dell’apprendistato”.

Abbiamo osservato nel capitolo 2 che, ormai da molti anni a questa parte, tutti i paesi europei che possono vantare un basso tasso di disoccupazione giovanile sono accomunati da un particolare tipo di educazione superiore professionale, che solitamente prevede per i giovani tra 15 e 19 anni un processo di alternanza tra formazione teorica a scuola e lavoro in un’azienda, soprattutto nel settore manifatturiero, con un regolare contratto e stipendio. Come noto, questo modello è chiamato sistema duale di apprendistato.

Questo sistema ha suscitato interesse anche al di fuori dell’Europa germanofona, dove ha tradizione secolare. Oggi gran parte dei paesi europei ha inserito nelle sue tipologie lavorative forme di apprendistato che, con le dovute variazioni, prevedono formazione sia *on the job* (sul posto di lavoro) che *off the job*, generalmente in scuole professionali.²⁵²

L’Italia non fa eccezione. Nella legislazione nazionale è espressamente stabilito il proposito di fare dell’apprendistato “la modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro”.²⁵³ Tra le disposizioni previste dalla versione italiana della Garanzia per i giovani, molte sono rivolte proprio all’apprendistato, sotto forma di incentivi ai giovani e alle aziende per sostenerne i percorsi formativi.

Le complesse normative che regolano l’apprendistato sono, come tutte le altre politiche per il lavoro, caratterizzate dalla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Senza addentrarci troppo, possiamo dire che la normativa nazionale che fornisce il quadro delle procedure che lo regolano, il Testo Unico del 2011, ne distingue tre diverse tipologie:

- a) apprendistato per la qualifica professionale;
- b) apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;

²⁵² Adapt, *L’apprendistato negli altri paesi UE*, fareapprendistato.it, maggio 2014, URL: http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/05/tab_comparativa.pdf. Ultima consultazione 24 giugno 2014.

²⁵³ Legge 28 giugno 2012, n.92, “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”.

c) apprendistato di alta formazione e ricerca.²⁵⁴

Il primo tipo è quello più affine al modello che abbiamo osservato in Austria e Danimarca. Riservato ai giovani tra i 15 e 25 anni, funge da sostitutivo all'obbligo scolastico e conferisce ai giovani una qualifica o un diploma, condizionata a un certo periodo di tempo speso in formazione. Per quanto riguarda il contenuto della formazione, la sua durata e i luoghi in cui questa va seguita – in strutture esterne, in azienda, in alcuni casi entrambe – le Regioni hanno larga autonomia, sia pur nell'ambito di regole fissate dallo Stato centrale.

Il secondo e il terzo tipo, riservati alle persone tra 18 e 29 anni, sono rivolti a giovani che hanno già completato la scuola superiore, e nell'ultimo caso anche laureati e dottorandi. Questa è una grossa differenza rispetto ai modelli centro-europei, in cui, seppur declinato in varie forme, di fatto esiste solo il primo tipo di apprendistato: l'alternanza scuola superiore-lavoro.

Le rilevazioni ministeriali mostrano una netta prevalenza nell'utilizzo della seconda variante, l'apprendistato professionalizzante: nel 2012 ben l'81,1% dei 469.855²⁵⁵ contratti attivati era di questo genere. È molto interessante notare come, in termini assoluti, il numero di rapporti di lavoro compresi in questa categoria sia rimasto più o meno costante anche negli anni di crisi più acuta, con una diminuzione di sole 8.200 unità tra 2010 e 2012.²⁵⁶

Nelle altre due tipologie invece si è assistito, negli stessi due anni, a un vero e proprio crollo, da 139.000 nel 2010 a 89.000 circa nel 2012.²⁵⁷ In particolare, cosa che ci interessa da vicino, questa flessione si è concentrata nel primo tipo, quello rivolto ai minori di 25 anni sprovvisti di diploma di scuola superiore. Abbiamo in sostanza a che fare con un settore che, dopo l'approvazione del Testo Unico, è completamente scomparso in molte zone d'Italia.

Tra il 2010 e il 2012 il numero di apprendisti minori di 18 anni è diminuito da 7.568, peraltro già una piccola quota sul totale (1,4%) a 3.842. Il calo più consistente si è verificato nelle

²⁵⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Monitoraggio sull'apprendistato - XIV Rapporto*, dicembre 2013, p.3.

²⁵⁵ *ivi*, p.51

²⁵⁶ *ivi*, p.55-56

²⁵⁷ *ibidem*

Regioni del Centro e Sud Italia, dove i giovani coinvolti sono ormai poche centinaia. Ancora più interessante poi è il dato che riguarda il numero di apprendisti in formazione fuori dall'azienda. In un quadro di notevole confusione normativa, in cui al momento della rilevazione coesistevano tre diverse legislazioni, nell'anno 2012 questo dato era di appena 2.116 unità totali. Quasi tutte queste persone – 1.268 secondo la vecchia norma, 560 secondo la nuova – si trovano nella Provincia Autonoma di Bolzano. Nelle altre aree si parla di poche decine di unità, se non zero.²⁵⁸

La normativa del 2011, più complessa e stringente della precedente, si è dimostrata un forte disincentivo per le imprese ad assumere apprendisti minorenni. L'unica zona d'Italia dove questo sistema ha continuato più o meno a funzionare è la provincia di Bolzano, area di lingua e cultura tedesca. Questa differenza culturale si riflette evidentemente nelle prassi delle relazioni lavorative, rimaste più affini a quelle di Austria o Germania piuttosto che al resto d'Italia.

Dunque, quando si discute di apprendistato in Italia, e tanto più di sistema di apprendistato duale, si sta parlando di qualcosa che non è assolutamente comparabile con l'esperienza centro-europea: sono modelli completamente diversi, rivolti a fasce d'età differenti. Il timido tentativo di prevedere un sistema del genere per i minorenni si è dimostrato inefficace in quanto le imprese non appaiono, semplicemente, interessate a prendersi questa responsabilità.²⁵⁹

²⁵⁸ *ivi*, cap.4, par.3, p.2.

²⁵⁹ Un tentativo di riattivare il settore si è avuto all'inizio del 2014, con l'abolizione dell'obbligo per le imprese di garantire una formazione in aula, oltre che in azienda. Viene così eliminata la componente di "interesse pubblico" dell'apprendistato, ovvero il sostenimento di una formazione che possa migliorare l'occupabilità a medio e lungo termine del lavoratore. Insomma, niente di più diverso dalle controparti centro-europee, in cui è ben chiaro che l'obiettivo dei percorsi di alternanza scuola-lavoro non è quello di fornire giovane forza lavoro alle singole aziende a salari contenuti, ma creare lavoratori pienamente formati che siano in grado di trovare futura occupazione come *skilled workers* anche abbandonata l'impresa che li ha formati, integrandoli "a tutto campo" nel mondo del lavoro.

Cerchiamo allora di capire perché sia così difficile istituire in Italia una cultura dell'apprendistato simile al modello centro-europeo.

Prima di tutto, come si è sintetizzato in una felice espressione, per istituire un vero sistema duale è necessario un "apprendistato nell'apprendistato":²⁶⁰ un lungo dialogo sociale tra le varie componenti del mercato del lavoro, qualcosa che non può essere istituito facilmente soltanto con forza di legge. Quello che lo Stato può fare è normare per legge i diritti e i doveri delle parti, evitando di incorrere nella grande confusione legislativa a cui si è assistito in Italia negli ultimi vent'anni.

Appare peraltro difficile spingere le imprese a grandi innovazioni nei metodi proprio in un periodo di grave crisi come quello che si attraversa oggi, in cui necessariamente l'orizzonte temporale dei datori di lavoro si riduce. Bisogna considerare che il tessuto imprenditoriale italiano, essenzialmente composto da unità molto piccole, non è il più adatto a garantire una formazione completa in azienda ai propri lavoratori: le piccole imprese spesso non hanno sufficiente capacità organizzativa ed economica per spendere grandi risorse nel miglioramento delle competenze dei propri dipendenti.²⁶¹

Un altro aspetto su cui probabilmente non si è lavorato abbastanza è l'integrazione della riforma dell'apprendistato con un riordino più complessivo del sistema di istruzione. Nel caso degli under-18, questa forma contrattuale è stata vista essenzialmente come un metodo per ripescare i giovani che lasciano in anticipo la scuola superiore; l'esperienza nordica ci insegna che questa, oltre che una visione estremamente ristretta,²⁶² è anche un'opportunità sprecata di rinnovare in profondità il mondo dell'istruzione professionale.

Non si parla solo delle scuole superiori: in tutti i paesi che hanno un sistema vocazionale orientato all'apprendistato esiste anche un'ulteriore *step* di formazione, un'università professionale, che offre ulteriori opportunità di rafforzare le competenze settoriali acquisite da coloro che hanno svolto studi vocazionali o che hanno superato l'esame finale da

²⁶⁰ Francesco Pastore, *Il difficile percorso dell'apprendistato*, lavoce.info, 5 maggio 2014, URL: <http://www.lavoce.info/apprendistato-jobs-act-scuola-universita/>, ultima consultazione 23 giugno 2014.

²⁶¹ *ibidem*

²⁶² Semmai il caso austriaco insegna che nel quadro dell'apprendistato duale è ancor più necessario prendere misure per prevenire il fenomeno degli *early-dropout*.

apprendisti²⁶³. In Danimarca esistono addirittura due percorsi differenti: uno breve (2 anni, al massimo 2 anni e mezzo) chiamato *erhvervsakademi* e uno più lungo detto *professionshøjskole*.²⁶⁴ In Germania, gli stessi operatori nel campo delle politiche dell'impiego sono formati in un percorso universitario ad essi specificamente dedicato.²⁶⁵

Quando parliamo del sistema duale di apprendistato, ci riferiamo a un modello che ha radici storiche e culturali profonde, intorno a cui si è sviluppato un *set* di istituzioni peculiare e articolato. Da un lato, quindi, osserviamo che questo sistema dà risultati eccellenti nel sostenere un'alta occupazione giovanile e nel mantenere nell'istruzione formale giovani poco propensi a continuare gli studi senza danneggiare le loro prospettive occupazionali future; dall'altro dobbiamo constatare che, nonostante gli sforzi, il sistema non sembra attecchire fuori dall'ambiente in cui è più radicato.

Al momento l'Italia non dispone delle strutture necessarie all'implementazione del sistema duale: un sistema dell'educazione professionale di qualità e un largo consenso tra i datori di lavoro sulla necessità di assumere e formare giovani apprendisti. Per il primo aspetto, riforme e investimenti sono sicuramente ben accetti; è quello che Svezia e Finlandia, ispirate dal modello danese, hanno fatto durante tutti gli ultimi trent'anni.²⁶⁶ Il secondo, invece, forse il vero punto cruciale, richiede per certo tempi molto lunghi. Non è nemmeno chiaro se lo Stato possa svolgere un'azione davvero efficace a riguardo. Sicuramente, così come è stato concepito oggi, l'apprendistato in Italia non si è dimostrato uno strumento particolarmente efficace nel ridurre la disoccupazione dei giovani.

²⁶³ Si veda l'esempio austriaco: Federal Government website on migration to Austria, Educational System, URL: <http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/children-and-education/educational-systems.html>, ultima consultazione 23 giugno 2014.

²⁶⁴ Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education, *The Danish Higher Education System*, URL: <http://ufm.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/transparency-tools/europass/diploma-supplement/standardbeskrivelse-danish-higher-education-system.pdf>, maggio 2012, ultima consultazione 23 giugno 2014.

²⁶⁵ Pastore, 2014, *op.cit.*

²⁶⁶ Niels Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.

Conclusioni.

Seppur con una certa lentezza, la Garanzia per i giovani è infine entrata in vigore anche in Italia, suscitando non molto clamore sui media *mainstream* ma molto di più sulle fonti più specializzate. Tra gli osservatori italiani, sembrano prevalere le voci negative. Punto critico rilevato da più parti è il ruolo ricoperto dai servizi privati per l'impiego.²⁶⁷ Parzialmente si sovrappone a questa critica l'accusa di costituire, essenzialmente, un business per il mondo della formazione e della consulenza professionale, ai cui lavoratori, vista la centralità ricoperta dai servizi pubblici e privati, andrebbe buona parte del budget stanziato per la Garanzia.²⁶⁸ In ultima istanza, ed è una critica forse allo stesso concetto di garanzia per i giovani, è quella di dar vita essenzialmente a un gioco a somma zero, una staffetta generazionale tra giovani e meno giovani che non migliora la situazione generale dell'occupazione di un paese.²⁶⁹ Questo punto è ancor più forte se, come in Italia, esistono ampie sacche di inoccupati anche oltre la barriera dei 25 (o 29) anni, una situazione che non è propria di nessuno dei paesi di cui abbiamo parlato nel Capitolo 2.

La cura proposta da queste critiche è in genere sempre la stessa: servono solide politiche industriali, o comunque politiche per la domanda che possano autenticamente rilanciare l'attività economica e quindi creare nuovi posti di lavoro. Come sottolineato nel secondo capitolo di questa tesi, la Garanzia stessa non è propriamente una politica anticiclica, in quanto i suoi risultati nel migliorare l'occupabilità giovanile risentono sempre dell'andamento dell'economia. Abbiamo anche visto, però, che la ripresa economica non aiuta *re ipsa* l'occupabilità dei giovani: si veda il caso della Finlandia negli anni '90, uscita da

²⁶⁷ Luigi Oliveri, 2014, *op.cit.* URL: <http://www.lavoce.info/youth-guarantee-occasione-persa/>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.

²⁶⁸ Luciano Monti, *Garanzia Giovani: a che punto siamo*, Sbilanciamoci.info, 21 giugno 2014, URL: <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Garanzia-Giovani-a-che-punto-siamo-25125>. Ultima consultazione 25 giugno 2014.

²⁶⁹ *ibidem*

una grave recessione con tassi di crescita record,²⁷⁰ ma mantenendo disoccupazione giovanile elevata anche se paragonata ad altri contesti europei.

Se qualcuno, a Helsinki come a Roma come a Bruxelles, crede che la Garanzia per i giovani possa risolvere da sola la questione della disoccupazione giovanile in Europa, è evidente che rimarrà, o è già rimasto, molto deluso. È ancora evidente che un'operazione di fluidificazione del processo di ricerca di lavoro in carenza di domanda può tutt'al più causare un effetto di *displacement*, nel senso di "mettere i giovani al primo posto": un risultato che, visti gli effetti di lungo periodo dell'inattività giovanile che abbiamo visto nel Capitolo 1, rimane forse ugualmente desiderabile. In mancanza però di un rinvigorismento del mercato, abbiamo osservato ancora, anche questi effetti rischiano di disperdersi nel lungo periodo.²⁷¹

In sintesi, ci pare evidente, la Garanzia, in un contesto recessivo, non solo non riesce ad adempiere al suo (ambizioso) scopo, ma rischia di tradursi in uno spreco di denaro pubblico. Se, come sembra di intravedere nel caso italiano, i fondi a disposizione verranno spesi solo in minima parte per un vero miglioramento del Servizio Pubblico per l'Impiego, anche in nome di ideologizzate illusioni privatistiche che non trovano riscontro nell'esperienza europea,²⁷² anche uno degli effetti sicuramente positivi del programma viene sicuramente meno: il miglioramento dell'efficienza dei centri per l'impiego, spinti a sovraperformare in nome di una missione impossibile, arrivando anche a risultati sorprendenti.

Certo, copiare il modello nordico "così com'è" espone a un fallimento annunciato, per un'infinità di ragioni che qui abbiamo potuto sviluppare solo in parte. Laddove, come in Italia, il processo di ricerca di lavoro avviene solo in minima parte tramite canali formali, è

²⁷⁰ Il che crea anche qualche dubbio su quanto il tasso di crescita del PIL sia da solo indicativo dell'effettivo stato di salute dell'economia di uno Stato.

²⁷¹ Dominique Anxo, *EEO Review - Youth Employment Measures - Sweden*, European Employment Observatory, 2010.

²⁷² Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'Impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper, n.13, marzo 2014, p.22.

normale che un *modus operandi* come quello nordeuropeo possa, da solo, avere poca fortuna. Appare impossibile, nelle condizioni attuali, anche solo immaginare di replicare i successi ottenuti da Svezia e Finlandia negli ultimi anni.

Quello che però può essere condiviso con questi paesi, se non un modello, è un ideale. Non è un caso che in alcune fonti si trovi definita la Garanzia più che come una politica, proprio come un "*ideal*":²⁷³ la sua efficacia andrebbe giudicata sulla base di quanto, nella prassi, le strutture ispirate da tale obiettivo si avvicinino alla realizzazione di una "situazione" (per citare la definizione più comune) di autentica garanzia per i giovani.

Se garantire un'occupazione di qualità a tutti i giovani appare, in un'economia di mercato, un obiettivo irrealizzabile,²⁷⁴ quantomeno può essere allestito un set di istituzioni che renda la transizione scuola-lavoro più rapida ed agevole per tutti. Per questo, però, non è necessario soltanto un vasto piano di investimento pubblico: serve anche una "rivoluzione culturale" di largo respiro, che in buona parte coincide con un proposito maldestramente espresso tempo fa dal compianto Ministro Padoa-Schioppa ("mandiamo i bamboccioni fuori di casa"),²⁷⁵ ma deve riguardare anche il mondo dell'imprenditoria, che dovrebbe impegnarsi a non lasciare che i giovani rimangano invischiati nella palude della sotto-occupazione, assumendosi responsabilità di lungo periodo nel formare i propri giovani dipendenti e offrir loro posti di lavoro di qualità. Certo, l'Italia parte molto in ritardo sotto ogni punto di vista, ma ha l'obbligo di tentare. E il *meaningful headline*²⁷⁶ costituito dalla Garanzia può, forse, costituire un punto di partenza.

²⁷³ Janna Besamusca, Iulian Stănescu, Jussi Vauhonen, *The European Youth Guarantee: a Reality Check*, FEPS Young Academics Network, Renner Institut, Vienna, p.6

²⁷⁴ Niels Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.

²⁷⁵ Il Corriere della Sera, "*Mandiamo i bamboccioni fuori di casa*", [corriere.it](http://www.corriere.it/politica/07_ottobre_04/padoa_bamboccioni.shtml), 4 ottobre 2007, URL: http://www.corriere.it/politica/07_ottobre_04/padoa_bamboccioni.shtml. Ultima consultazione 25 giugno 2014.

²⁷⁶ Hummeluhr, 1997, *op.cit.*

Bibliografia.

- Adapt. *Giovani e lavoro: manca la "garanzia" - Il caso di "Garanzia Giovani" e il fallimento delle politiche attive del lavoro in Italia*, Working Paper Adapt, n.155, 2 maggio 2014.
- Adapt. *L'apprendistato negli altri paesi UE*, fareapprendistato.it, maggio 2014, URL: http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/05/tab_comparativa.pdf. Ultima consultazione 24 giugno 2014.
- Agenzia Radiocor – Il Sole 24 Ore. *La Garanzia giovani parte. Con le imprese*, Newsletter, giugno 2014.
- Anxo, Dominique. *EEO Review - Youth Employment Measures - Sweden*, European Employment Observatory, 2010.
- Attström, Karin. *86E - Discrimination against Native Swedes of Immigrant Origin in Access to Employment*, International Labour Office, Ginevra, 2007.
- Austrian Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection. *Youth Guarantee Implementation Plan*, 2014.
- Baibom J., Rosholm M., Svarer M. 'Can active labour market policies combat youth unemployment?', in *Nordic Economic Policy Review*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 1/2014, gennaio 2014.
- Barbière, Cécile. *EU's 'Youth Guarantee' scheme slacking*, Euractiv.com, 23 maggio 2014, URL: <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/eus-youth-guarantee-scheme-slacking-302320>, ultima consultazione 19 giugno 2014.
- Besamusca, Janna; Stănescu, Iulian; Vauhonen, Jussi. *The European Youth Guarantee: a Reality Check*. FEPS Young Academics Network, Renner Institut, Vienna.
- Boeri, Tito. *Adesso non sprecate quei soldi per i giovani*, La Repubblica, 5 marzo 2014.
- Calmfors, Lars; Forslund, Anders; Hemström, Maria. *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Working Paper, Institute for Labour Market Policy Evaluation, no.2002:4, 1 ottobre 2002.
- Commissione Europea. *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*, COM(2012) 727, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

- Commissione Europea. *Comunicazione della Commissione - Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, COM(2010) 2020 def., Bruxelles, 3 marzo 2010.
- Commissione europea. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Gioventù in movimento*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010.
- Commissione Europea. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Opportunità per i giovani*, COM(2011) 933, Bruxelles, 20 dicembre 2011.
- Commissione Europea. *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna il documento 'Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani'*, SWD(2012) 409 final., Bruxelles, 5 dicembre 2012.
- Commissione Europea. *Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, COM(2012) 729, Bruxelles, 5 dicembre 2012.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza*, 7619/05, Bruxelles, 23 marzo 2005.
- Consiglio dell'Unione Europea. *Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2008/618/CE, Bruxelles, 15 luglio 2008.
- Consiglio dell'Unione Europea. *Raccomandazione sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01, Lussemburgo, 22 aprile 2013.
- Consiglio europeo. Consiglio europeo 7-8 febbraio 2013, EUCO 37/13, *Conclusioni - Quadro finanziario pluriennale*, Bruxelles, 8 febbraio 2013.
- Corriere della Sera. *"Mandiamo i bamboccioni fuori di casa"*, corriere.it, 4 ottobre 2007,
URL: http://www.corriere.it/politica/07_ottobre_04/padoa_bamboccioni.shtml.
Ultima consultazione 25 giugno 2014.
- Danish Ministry of Employment. *Danish Youth Guarantee Implementation Plan*, Copenhagen, aprile 2014.
- Danish Ministry of Science. Innovation and Higher Education, *The Danish Higher Education System*, maggio 2012, URL: <http://ufm.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/transparency-tools/europass/diploma-supplement/standardbeskrivelse-danish-higher-education-system.pdf>.
ultima consultazione 23 giugno 2014.
- Eurochambers. *Youth on the Move: strong on ideas, weak on deliverables, too public sector focused*, Press release, Bruxelles, 15 settembre 2010
- Eurofound. *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*, Ref. EF1260, Dublino, 21 dicembre 2012.

- Eurofound. *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2012.
- European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). *Sweden introduces apprenticeship*, marzo 1998. URL: <http://goo.gl/Ywjdqc>. Ultima consultazione 14 giugno 2014.
- European Youth Forum. *A Youth Guarantee for Europe*, Bruxelles, 2012.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Italy, 2007-2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Sweden, 2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Austria, 2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Denmark, 2007, 2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Finland, 2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Germany, 2007, 2012*.
- Eurostat. *Expenditure by LMP intervention - Spain, 2012*.
- Eurostat. *Unemployment rates by sex, age and nationality (%) - quarterly survey, Q1 1994*.
- Eurostat. *Unemployment by sex, age and nationality (1000), 15-24 anni, 2013*.
- Eurostat. *Unemployment by sex, age and nationality (1000), 15-64 anni, 2013*.
- Eurostat. *Youth employment by sex, age and educational attainment level, 2013*.
- Eurostat. *Youth employment by sex, age and educational attainment level (levels 5-8), 2008-2013*.
- Eurostat. *Young people neither in employment nor in education and training by sex and NUTS 2 regions, 2013*.
- Eurostat. *Youth unemployment rate by sex, age and country of birth, 2007*.
- Eurostat. *Youth unemployment rate by sex, age and country of birth, 2013*.
- Federal Government website on migration to Austria. Educational System, URL: <http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/children-and-education/educational-systems.html>, ultima consultazione 23 giugno 2014.
- Finnish Ministry of Education and Culture. *Social guarantee for young people will come into force from the start of 2013*, 24 ottobre 2012.
URL:
http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/10/youth_guarantee.html?lang=en, ultima consultazione 17 giugno 2014.
- Giubileo, Francesco e Pastore, Francesco. *Quale futuro per i Centri per l'Impiego*, lavoce.info, 25 ottobre 2013, URL: <http://www.lavoce.info/quale-futuro-per-i-centri-per-limpiego/>, ultima consultazione 21 giugno 2014.
- Giubileo, Francesco e Marocco, Manuel. *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, lavoce.info, 28 dicembre 2012, URL: <http://www.lavoce.info/servizio-per-limpiego-non-bastano-i-livelli-essenziali/>. Ultima consultazione 21 giugno 2014.

- Giubileo, Francesco e Pastore, Francesco. *Una garanzia europea per i giovani*, lavoce.info, 11 giugno 2013, URL: <http://www.lavoce.info/una-garanzia-europea-per-i-giovani/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.
- Hägglund, Pathric. *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*, Working paper 2009:16, IFAU, 2009.
- Hummeluhr, Niels. *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.
- Ingram, Ryan. *Youths would rather have no money than work for benefits*, The Copenhagen Post, 17 marzo 2014, URL: <http://cphpost.dk/news/youths-would-rather-have-no-money-than-work-for-benefits.8930.html>. Ultima consultazione 4 giugno 2014.
- Isfol. *Lo stato dei Servizi pubblici per l'Impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper, Roma, n.13, marzo 2014.
- Istat. *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione), livello nazionale, I trimestre 2014*.
- Istat. *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione), livello regionale, 2013*.
- Istat. *Tasso di disoccupazione giovanile, 15-24 anni, I trimestre 2014*.
- Istat. *Tasso di occupazione, 15-24 anni, I trimestre 2014*.
- Juul, Ida e Helms Jørgensen, Christian. 'Challenges for the dual system and occupational self-governance in Denmark', *Journal of Vocational Education & Training*, 63:3, 2011.
- Jonzon, Björn e Recascino Wise, Lois. "Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy", *International Labour Review*, Vol. 128, Ginevra, 1989, n.3.
- Kildal, Nanna. *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, International Labour Office, Ginevra, febbraio 2001.
- Kuhnle, Stein. 'The Nordic Model: Ambiguous, but Useful Concept', in *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, red. Obinger, Herbert e Rieger, Elmar, 2009.
- Martin, J.P. 'What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences', in *OECD Economic Studies*, n. 30, 2000/1, 2000.
- Mascherini, Massimiliano. *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Ref.: EF1242, Dublino, 13 giugno 2012.
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali. *Il programma italiano sulla Garanzia per i giovani 2014-2020*, Roma, febbraio 2014.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Garanzia Giovani: parte il 1° maggio il Piano Nazionale per offrire ai Neet in età 15-29 anni opportunità di lavoro e di formazione*, 1 maggio 2014,

- URL: http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Pages/20140430_Garanzia-Giovani.aspx.
Ultima consultazione 23 giugno 2014.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Indagine sui Servizi per l'Impiego 2013*, Rapporto di monitoraggio, 20 dicembre 2013.
 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Monitoraggio sull'apprendistato - XIV Rapporto*, dicembre 2013.
 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Report Garanzia Giovani - i primi numeri dell'iniziativa*, Comunicato stampa, 19 giugno 2014. I dati si riferiscono alle ore 16 del 19 giugno 2014. URL: http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento_Monitoraggio_GG_19-giugno-2014.pdf. Ultima consultazione 20 giugno 2014.
 - Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale et al. *Servizi pubblici e privati: Verso un sistema di qualità*, Country Report Italia, novembre 2006, p.2.
 - Monti, Luciano. 'Spunti per una politica di solidarietà generazionale', in *Amministrazione in cammino*, Roma, giugno 2013.
 - Monti, Luciano e Carlantoni, Alessandro. 'Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l'Impiego', in *Amministrazione in Cammino*, Roma, 14 marzo 2014.
 - Monti, Luciano. *Garanzia Giovani: a che punto siamo*, Sbilanciamoci.info, 21 giugno 2014, URL: <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Garanzia-Giovani-a-che-punto-siamo-25125>. Ultima consultazione 25 giugno 2014.
 - Oliveri, Luigi. *Lavoro giovanile, una corsa a ostacoli*, lavoce.info, 2 luglio 2013, URL: <http://www.lavoce.info/ostacoli-italiani-per-la-garanzia-europea-al-lavoro-dei-giovani/>. Ultima consultazione 21 giugno 2014.
 - Oliveri, Luigi. *Se la Youth Guarantee non è una vera svolta*, lavoce.info, 28 aprile 2014, URL: <http://www.lavoce.info/youth-guarantee-occasione-persa/>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.
 - Organizzazione internazionale del lavoro. *Eurozone Job Crisis – Trends and Policy Responses*, International Institute for Labour Studies, Ginevra, 2012.
 - Organizzazione internazionale del lavoro. *Global Employment Trends 2014 - Risk of a Jobless Recovery?*, International Labour Office, Ginevra, 13 gennaio 2014.
 - Organizzazione internazionale del lavoro. *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile? Sintesi sulle politiche - Occupazione*, 4 aprile 2013, tradotto in italiano il 24 aprile 2014.
 - Organizzazione internazionale del lavoro. *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment, and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labor Statisticians*, ottobre 1982.
URL: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>,
ultima consultazione 24 giugno 2014.

- Organizzazione internazionale del lavoro. *Sweden tackles youth unemployment through jobs guarantees*, 8 giugno 2013. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/video/video-news-releases/WCMS_212957/lang--en/index.htm. Ultima consultazione 17 giugno 2014.
- ORF. *“Regierung beschließt Ausbildungspflicht”*, orf.at, 16 gennaio 2014. URL: <http://orf.at/stories/2214298/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.
- Parlamento Europeo. *Promozione dell’accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti*, 2999/2221(INI), Strasburgo, Risoluzione del 6 luglio 2010.
- Parlamento Europeo. *Social Policy in Finland - an overview*, Working Document, Social Affairs Series, ottobre 1996.
URL: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w9/market_en.htm, ultima consultazione 17 giugno 2014.
- Pastore, Francesco. *Il difficile percorso dell’apprendistato*, lavoce.info, 5 maggio 2014, URL: <http://www.lavoce.info/apprendistato-jobs-act-scuola-universita/>, ultima consultazione 23 giugno 2014.
- Pastore, Francesco. *The European Youth Guarantee: An Italian Perspective*, Social Europe Journal, 23 maggio 2013, URL: <http://www.social-europe.eu/2013/05/the-european-youth-guarantee-an-italian-perspective/>. Ultima consultazione 30 maggio 2014.
- Public Employment Service Austria. *Low Youth Unemployment Resulting from Company-Based Vocational Training and PES Focus on Apprenticeship Training*, Host country paper Youth Guarantees, 25 gennaio 2011.
- Rosolen, Giulia e Tiraboschi, Michele. *Le prime misure per l’attuazione della “garanzia per i giovani”*, Adapt University Press, 2013.
- Scharle, Ágota e Weber, Tina. *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People*, Thematic Synthesis Paper, PES to PES Dialogue, maggio 2011.
- Sen, Amartya. ‘Inequality, unemployment and contemporary Europe’, in *International Labour Review*, Vol. 136, Ginevra, 1997, n.2.
- Statistics Finland. *Gross domestic product (GDP) at market prices 1975-2013*. Accessibile a:
http://www.stat.fi/til/vtp/2013/vtp_2013_2014-03-03_tau_001_en.html, ultima consultazione 24 giugno 2014.
- Struttura di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Piano per l’attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una ‘Garanzia per i giovani’*, 30 ottobre 2013. URL: <http://goo.gl/Z9C8qv>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.
- Swedish Ministry of Employment. *Labour market initiatives for young people*, ultimo aggiornamento 11 giugno 2014.

- URL: <http://www.government.se/sb/d/16236/a/220785>. Ultima consultazione 24 giugno 2014.
- Swedish Public Employment Service (Arbetsförmedlingen). *The Youth Job Programme – an evaluation of whether the programme increased the participants' chances of becoming employed* – Working paper, Stoccolma, maggio 2011.
 - Svallfors, Stefan; Halvorsen, Knut; Goul Andersen, Jørgen. *Work Orientations in Scandinavia: Employment Commitment and Organizational Commitment in Denmark, Norway and Sweden*, Acta Sociologica, Vol. 44, n.2, 2001
 - UEAPME. *'Youth on the Move' flagship initiative does not totally convince, say SMEs*, Press release, Bruxelles, 15 settembre 2010.
 - Unioncamere. *Youth on the Move*, ultimo aggiornamento 13 maggio 2014, URL: <http://goo.gl/iac7f9>, ultima consultazione 29 maggio 2014.