LUISS

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE

Cattedra POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Il recupero di una generazione: la Garanzia Giovani all'interno dell'Unione Europea.

RELATORE
Prof. Luciano Monti

CANDIDATO
Lenti Stefano
Matr. 077152

ANNO ACCADEMICO 2016 – 2017

Indice

INTRODUZIONE **2**

1 LA GARANZIA GIOVANI: LE ORIGINI E LE CARATTERISTICHE **6**

1.1 PANORAMICA DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE NELLA STORIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE: DAGLI ESORDI ALL'UNIONE ..6

1.2 PERCORSO STORICO DELLA GARANZIA GIOVANI 8

1.2.1 Il modello svedese *10*

1.2.2 Il modello danese *13*

1.2.3. Il modello finnico *16*

1.3 STRUTTURA E FINANZIAMENTO DELLA *YOUTH GUARANTEE* 17

1.3.1 La Struttura della Garanzia Giovani *19*

1.3.2 Finanziamento della Garanzia Giovani *21*

2 LO STATO DELL'ARTE: UN DOPPIO LIVELLO DI ANALISI **23**

2.1. IL PIANO DI ATTUAZIONE ITALIANO PER LA *YOUTH GUARANTEE* 23

2.2. DIMENSIONE NAZIONALE 27

2.3. DIMENSIONE MACROREGIONALE 30

3. UNA VISIONE ALLARGATA: LA GARANZIA GIOVANI A LIVELLO EUROPEO **44**

3.1. PANORAMICA DELLA SITUAZIONE IN CUI VERSA L'UNIONE PRIMA E DOPO L'INSTAURAZIONE DI UNA GARANZIA GIOVANI .. 44

3.2. STRUTTURA DEI DIFFERENTI MODELLI DI GARANZIA GIOVANI IMPLEMENTATI DAGLI STATI MEMBRI 49

3.3. ANALISI DEI RISULTATI DELLA GARANZIA GIOVANI IN CHIAVE EUROPEA 52

CONCLUSIONI **58**

BIBLIOGRAFIA **60**

ABSTRACT **63**

Introduzione

In seguito alla crisi dei titoli di credito derivati del 2008, iniziata negli Stati Uniti ma presto diffusasi in tutto il mondo, compresa quindi anche l'Unione Europea, e alla crisi dei debiti sovrani del 2012, gli stati membri dell'Unione sono stati travolti da un'ondata di disoccupazione senza precedenti nella storia del vecchio continente. Il mercato del lavoro europeo è andato peggiorando con l'aggravarsi della crisi e delle sue conseguenze, e sia l'Unione che gli stati membri hanno constatato l'inadeguatezza degli strumenti in loro possesso nell'affrontare un fenomeno non nuovo, ma che mai si è presentato in queste forme e dimensioni.

Il fine di questo elaborato è studiare ed analizzare come l'Unione Europea ha deciso di affrontare la crisi economica e le problematicità che naturalmente ha portato, attraverso quali mezzi e quali strumenti e quali sono stati i risultati conseguiti da questo nuovo approccio avuto dall'Unione. In particolare il presente elaborato è incentrato su un particolare strumento messo in campo dall'Unione e finalizzato al contrasto di una delle molte conseguenze derivate dalla crisi economica, ma che probabilmente è stata quella che si è presentata nelle forme più gravi: la disoccupazione giovanile. Lo strumento che verrà analizzato in questo elaborato si inquadra all'interno delle molte politiche giovanili dell'Unione, ed è la Garanzia Giovani. La Garanzia Giovani è una politica del lavoro promossa dall'Unione, che vorrebbe appunto garantire ai giovani cittadini dell'Unione che non siano occupati ne stiano frequentando un corso di formazione un'occupazione, un'esperienza di lavoro, un corso di formazione o il re-inserimento in un percorso di istruzione. Questa iniziativa è stata proposta dalla Commissione tramite una raccomandazione datata 22 aprile 2013,[1] ed in seguito è stata adottata dagli stati membri attraverso appositi Piani di Attuazione nazionali. La Garanzia per i giovani è una politica giovanile mutuata ed ispirata da politiche che assumono lo stesso nome ed ideate in seguito alla crisi

[1] Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, (2013/ C 120/01).

petrolifera del 1973 dai paesi scandinavi (Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia ed Islanda), che per primi hanno pensato a una politica che assicuri ai giovani un'attività, lavorativa oppure formativa. Nei tre capitoli che vanno a formare il corpo della tesi, saranno analizzate le origini della Garanzia, la struttura della Garanzia e i risultati ottenuti dalla Garanzia.

Nel primo capitolo verrà dapprima effettuata una panoramica dell'evoluzione delle politiche in materia sociale, e specificatamente occupazionale, che le comunità europee hanno promosso nel coeso della loro lunga storia, fino ad arrivare a quelle messe in campo dall'Unione. In particolare ci si soffermerà maggiormente sulle iniziative più rilevanti per il mondo del lavoro e dei lavoratori. Quindi si approfondirà in modo più marcato il Fondo Sociale Europeo, la cui nascita si inquadra nella ratifica del Trattato di Roma del 1957 che andava ad istituire la Comunità Economica Europea (CEE), e che avrà un ruolo di primo piano nel finanziamento della Garanzia. Si continuerà soffermandosi sul primo Programma d'azione in materia sociale,[2] con cui è cercato di tutelare le condizioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, e sul Trattato di Amsterdam, attraverso il quale è stata varata la Strategia europea per l'occupazione. La panoramica terminerà con lo studio dell'Agenda Europa 2020, con cui l'Unione ha impostato la strategia per affrontare il decennio 2010-2020 e ha proposto l'adozione di altre iniziative faro, come *Youth on the Move*[3] e in seguito la *Youth Guarantee*. Nella seconda parte del primo capitolo verrà invece trattato il percorso storico della Garanzia, ovvero da quali esperienze è stata mutuata. In particolare ci si concentrerà su tre casi di studio: il modello danese, il modello svedese ed il modello finnico. All'interno di queste esperienze verrà analizzato perché la Garanzia è nata e come è stata la sua progressiva evoluzione. Per finire nell'ultima sezione del capitolo verranno analizzate la struttura ed il finanziamento della Garanzia, ovvero in che modo verrà costruita ed implementata la Garanzia dagli stati membri dell'Unione e di che portata e da chi saranno erogati i finanziamenti.

Nel secondo capitolo invece si inizierà ad analizzare i risultati ottenuti dall'introduzione di una Garanzia per i giovani, ovvero si effettuerà una valutazione d'impatto della politica. In particolare verrà effettuata un'analisi basata su due livelli: uno nazionale e uno locale. Prima di ciò però si andrà a vedere in che

---

[2] Consiglio delle Comunità europee, *Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale*, GUCE C 038 del 19 febbraio 1974.

[3] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Gioventù in movimento. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea"*, COM (2010) 477 definitivo, Bruxelles, 15 settembre 2010.

modo l'Italia ha introdotto la Garanzia Giovani nel suo ordinamento interno, quindi il Piano di Attuazione italiano della Garanzia.[4] Per il primo livello l'analisi sarà condotta sulla base dei risultati relativi all'intero stato italiano, in particolare concentrandosi su quanti soggetti si sono registrati al programma, quanti di questi sono stati presi in carico, che tipo di offerta hanno ricevuto e in che condizioni professionali si trovano al termine del percorso. Le stesse variabile saranno esaminate relativamente al secondo livello di analisi. Il territorio italiano verrà diviso in quattro macroregioni (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole), al fine di osservare qual è stato l'impatto che la Garanzia Giovani ha avuto sulle differenti zone della Penisola. Come supporto ai fini dell'analisi, sono state costruite ed inserite nell'elaborato dei grafici e delle tabelle in cui sono stati collocati i dati relativi alle variabili sopracitate, basati sui report di monitoraggio periodicamente redatti dal Ministero del Lavoro e dalle sue agenzie specializzate.[5]

Infine con il terzo capitolo verrà portata avanti l'analisi dell'impatto avuto dalla Garanzia sul mercato del lavoro europeo e su quelli dei singoli stati membri. L'analisi sarà condotta sulla base delle stesse variabili citate in precedenza riguardo al secondo capitolo, ed inoltre verranno analizzati l'evoluzione dei tassi di disoccupazione a livello europeo e dei livelli di soggetti rientranti nella categoria dei NEET. Prima di questa valutazione, si andrà a vedere in che modo gli stati membri dell'Unione hanno deciso di introdurla nei propri ordinamenti interni, al fine di renderla il più possibile adatta ai singoli mercati del lavoro e ai problemi che li percorrono. I dati inseriti in questo capitolo sono stati estrapolati dai *Country reports* che la Commissione periodicamente pubblica.[6]

---

[4] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, 2013.

[5] Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 0/2017*, 31 dicembre 2016; Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 1/2017*, 31 marzo 2017.

[6] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, COM (2016) 646 final, Bruxelles, 4 ottobre 2016; Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i*

Con la stesura delle conclusioni saranno tirate le somme sul programma Garanzia Giovani, ovvero si tenterà di capire se la Garanzia ha prodotto effetti positivi, se ha tenuto fede ai suoi propositi, se ha migliorato i mercati del lavoro comunitari e nazionali e più in generale se ha migliorato le condizioni di vita ai soggetti verso cui è rivolta.

giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza, SWD (2016) 323 final, Strasburgo, 4 ottobre 2016.

1 La Garanzia Giovani: le origini e le caratteristiche

1.1 Panoramica delle politiche per l'occupazione nella storia delle comunità europee: dagli esordi all'Unione

Fin dal Trattato di Parigi del 1951, che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), venivano indicati come obiettivi "L'incremento dell'occupazione" ed "il miglioramento del tenore di vita negli stati membri". Il problema dell'occupazione era quindi già presente nella testa dei padri fondatori delle comunità europee. Tuttavia nonostante questi iniziali buoni propositi in tema occupazionale, non si avranno veri e propri interventi normativi fino al 1974, cioè fino all'adozione del primo Programma d'azione in materia sociale.

Con l'avvento degli anni Sessanta e Settanta, e con il relativo clima di tensione sviluppatosi in tali anni, le istituzioni europee decisero di intervenire realmente e con decisione in campo sociale, ideando il primo Programma d'azione in materia sociale. Con questo documento per la prima volta vengono posti il miglioramento dell'impiego e delle condizioni di vita dei lavoratori come obiettivi prioritari della Comunità. Inoltre veniva nominata per la prima volta la categoria di lavoratori a cui il presente elaborato si riferisce principalmente: i giovani. Inizia quindi con questo Programma la prima iniziativa per la protezione di questa categoria di lavoratori, che negli anni a venire andrà ad assumere una posizione sempre più centrale nei pensieri del legislatore europeo.

Sul finire del millennio furono introdotti altri due importanti atti in materia occupazionale: il Trattato di Amsterdam in cui venne varata la Strategia europea per l'occupazione, detta anche Processo di Lussemburgo, e la Strategia di Lisbona, l'agenda economica e sociale approvata dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000. Con questa strategia l'Unione si prefiggeva di diventare entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, così da realizzare una crescita economica sostenibile dal punto di vista sociale e da portare avanti le battaglie contro l'esclusione sociale e la povertà.[7]

Visti però gli scarsi risultati conseguiti attraverso le azioni fin qui intraprese, L'Unione nel 2010 ha deciso di indirizzare l'azione comune in ambito sociale, principalmente tramite una comunicazione della

[7] Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza*, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

Commissione in cui si delineava una strategia per affrontare il decennio che l'attende, ovvero l'Agenda Europa 2020.[8] In questo documento la Commissione specifica che l'Unione nel percorso che la condurrà al 2020 dovrà avere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, da ottenere secondo il raggiungimento di specifici obiettivi, tra cui un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni, il raggiungimento di un tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e la presenza su dieci giovani di almeno quattro laureati.[9]

Per arrivare ai traguardi prefissati dall'Agenda 2020, la Commissione ha proposto l'adozione di alcune iniziative faro e ha indirizzato nuove comunicazioni agli stati membri.[10] Tra queste, la comunicazione *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione*,[11] che si prefiggeva di arrivare ad un tasso di occupazione del 75% entro il 2020, da raggiungere mediante particolari azioni in campo sociale. Una seconda comunicazione è centrale per quanto riguarda il presente elaborato, dal momento che riguarda la categoria di persone a cui esso si riferisce. Questa comunicazione è *Youth on the Move (Gioventù in movimento)*.[12] Essa si riferisce unicamente ai giovani, per contrastare un fenomeno di disoccupazione giovanile diffusissimo all'interno dell'Unione, e lo fa cercando di intervenire principalmente in quattro settori: un miglioramento del livello di istruzione dei giovani europei, troppo spesso sotto i livelli ritenuti accettabili dall'Unione; lo sviluppo del sistema di apprendimento permanente, necessario per la ricerca di una crescita intelligente ed inclusiva; una maggiore mobilità dei giovani sul territorio europeo, sia per percorsi formativi che per esperienze di lavoro; interventi specifici per quanto riguarda l'occupazione giovanile.[13] Per quest'ultimo ambito, l'intervento più importante predisposto dalle istituzioni europee è l'istituzione di una Garanzia Giovani (Youth Guarantee). Questa iniziativa è il tema centrale di questo elaborato, e per questo motivo sarà approfondita e valutata nei paragrafi seguenti.

---

[8] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*, COM (2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo 2010.
[9] *Ivi*, p.11.
[10] *Ivi*, pp.14-15.
[11] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione"*, COM(2010) 682 definitivo, Bruxelles, 23 novembre 2010.
[12] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Gioventù in movimento. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea"*, COM (2010) 477 definitivo, Bruxelles, 15 settembre 2010.
[13] *Ivi*, pp.4-5.

1.2 Percorso storico della Garanzia Giovani

L'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ha definito la garanzia giovani nei seguenti termini: "Il concetto di garanzia giovani prevede la garanzia di poter accedere di diritto ad un lavoro, ad una formazione o all'istruzione, da parte di un gruppo definito di giovani e l'obbligo da parte dei servizi pubblici per l'impiego o di un'altra autorità pubblica di fornire i servizi e/o di realizzare i programmi entro un periodo predefinito".[14] La garanzia giovani è quindi una politica del lavoro, che però a differenza delle altre politiche del lavoro, vuole assicurare al giovane una garanzia in ambito lavorativo, e il suddetto giovane avrà il diritto di poter disporre di una garanzia in ambito occupazionale o educativo o di formazione professionale, entro un determinato periodo dal termine degli studi. Si differenzia quindi dalle altre politiche del lavoro in quanto si riferisce a una ben precisa categorie di persone, ovvero i giovani al di sotto di una determinata età (che può variare in base alle caratteristiche e alle problematiche del contesto in cui interviene), e rappresenta un diritto per il giovane disoccupato. Addirittura in alcuni casi il giovane che aderisce al programma della garanzia non ha soltanto un diritto, ma bensì il dovere di prendere parte alle iniziative messe in atto dalla garanzia.[15]

La garanzia giovani è una misura voluta dal Consiglio dell'Unione Europea, il quale nel 2013 ha espresso una raccomandazione agli stati membri affinché ne istituissero una.[16] L'obiettivo del legislatore europeo era ridurre tramite questa politica la disoccupazione giovanile, che in seguito alla Grande Recessione ha raggiunto livelli insostenibili. In particolare, la garanzia si riferiva maggiormente ai cosiddetti NEETs, acronimo di *Not in education*, *employment or training*. Questa categoria di persone è rappresentata dai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, i quali non stanno frequentando un corso scolastico, un corso di formazione professionale e non risultano occupati.[17] Questi soggetti spesso hanno un livello di

[14] Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile? ,* Sintesi sulle politiche – Occupazione, 4 aprile 2013.
[15] *Ibidem*.
[16] Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, (2013/ C 120/01).
[17] Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs, and policy responses in Europe*, Publication office of the European Union, Luxembourg, 2012.

istruzione molto basso, il più delle volte pari al livello 1 o 2 della classificazione ISCED.[18] La categoria dei NEETs comprende però anche soggetti che possiedono un livello di istruzione maggiore. I soggetti che rientrano in questa categoria sono i più dannosi per l'economia di un territorio, dal momento che un giovane, uscito da un percorso scolastico con un determinato livello d'istruzione e un suo bagaglio di competenze, due caratteristiche che vanno a comporre il suo capitale umano, dopo un periodo in cui cerca un'occupazione consona e degna delle sue competenze (periodo che può essere più o meno lungo, in base alla forza di volontà del soggetto in questione e al sostegno economico che ha alle spalle), finirà con l'accontentarsi di un lavoro più "umile", o comunque richiedente competenze inferiori di quelle che il soggetto possiede. In questo modo si dissiperà il capitale umano accumulato dal soggetto negli anni, capitale umano che rappresenta la risorsa più grande per l'Unione, vista anche l'aspettativa di vita delle nuove generazioni.[19] Del resto, Eurofound ha pubblicato i dati riguardo il costo economico dei NEETs per l'Unione e gli stati membri, evidenziando come gli individui che si trovino in questa situazione non rappresentino solo una perdita in capitale umano, ma anche una perdita economica. Entrando più nel particolare, il costo stimato dei NEETs riferito al 2012 è di 162 miliardi di euro, ovvero l'1,26% dell'intero Pil europeo, mentre raggiungevano la cifra di 153 miliardi (1,2% del Pil) nel 2011 e di 119 miliardi nel 2008. I paesi che sopportavano un costo più alto erano l'Italia (35,2 miliardi di euro), la Francia (23,2 miliardi di euro) e la Spagna (17,3 miliardi di euro), anche se in altri paesi, come Svezia e Germania, le cifre andavano calando negli anni.[20]

La garanzia giovani è stata istituita dalle istituzioni europee solamente nel 2013, ma essa ha radici molto più profonde all'interno della macro area delle politiche pubbliche. Furono infatti i paesi nordici i primi a portare avanti politiche di questo tipo. Svezia, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Islanda idearono e promossero fin dagli anni Settanta politiche del lavoro che si possono indicare come antenate dell'attuale garanzia giovani. Questi paesi, storicamente ispirati a principi socialdemocratici e di conseguenza

[18] L'*International Standard Classification of Education* (ISCED) è uno standard creato dall' UNESCO come Sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli. La classificazione va dal livello 0 al livello 6. Il livello 0 corrisponde alla nostra scuola dell'infanzia, il livello 1 alla nostra scuola primaria, il 2 alla scuola secondaria di primo grado, il 3 alla scuola secondaria di secondo grado, il 4 ai pre-corsi universitari o a corsi professionali, il 5 alla laurea e alla laurea magistrale e il 6 al dottorato di ricerca.

[19] Luciano Monti, *Politiche dell'Unione Europea: la programmazione 2014- 2020*, Luiss University Press, Roma, 2016, p. 23.

[20] Eurofound, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

maggiormente sensibili alle questioni sociali, svilupparono negli anni un sistema di welfare molto esteso, che andava ad intervenire anche nel mercato del lavoro.

I paesi scandinavi vissero una congiuntura economica molto favorevole durante gli anni Sessanta. Furono anni in cui in questi territori la disoccupazione era quasi nulla, quella giovanile in particolare. I governi di questi stati decisero così di investire nel capitale umano, potenziando e sviluppando il sistema scolastico, e cercando di renderlo accessibile per la quasi totalità dei giovani del territorio. I ragazzi che continuavano gli studi, nelle scuole secondarie oppure nelle università crescevano di anno in anno. L'obiettivo per questi stati era di riuscire a non escludere nessuno dalla possibilità di proseguire gli studi per ragioni economiche. Con l'avvento della prima crisi petrolifera però la congiuntura economica favorevole terminò, la crescita economica si arrestò e in questi paesi si presentarono per la prima volta nel dopoguerra problemi di disoccupazione. In particolare, notarono che la disoccupazione giovanile cresceva maggiormente rispetto a quella generale.[21] I legislatori dei paesi del Nord Europa decisero così di intervenire attivamente con specifiche politiche attive, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno. Nelle seguenti pagine verranno analizzate più nel dettaglio gli interventi dei singoli stati in risposta al problema della disoccupazione giovanile. In particolare, verranno prese in considerazione le iniziative, che porteranno ai vari modelli di garanzia giovani, di Svezia, Danimarca e Finlandia. La scelta di privilegiare questi tre stati rispetto ad altri è dovuta all'importanza che le loro politiche per il contrasto della disoccupazione giovanile hanno avuto nella definizione di un modello di garanzia giovani.

1.2.1 Il modello svedese

Come risposta alla prima ondata di disoccupazione giovanile, diretta conseguenza della crisi economica di quegli anni, il governo svedese intraprese dapprima delle misure volte a migliorare il sistema scolastico e il mercato del lavoro. Intervenne infatti sul mercato del lavoro cercando di migliorare le informazioni relative ad esso da veicolare ai giovani, così da renderli più preparati e pronti per l'ingresso in esso, e sul settore scolastico e corsi di formazione professionale, anche tramiti sussidi alle imprese per apprendistati e tirocini. A queste iniziative parteciparono circa 33.000 giovani. Vedendo però che la disoccupazione giovanile continuava a non diminuire, nonostante una ripresa economica del paese, comparse nel panorama politico svedese l'idea di istituire una garanzia per aiutare i giovani nella transizione dal mondo

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

scolastico a quello lavorativo. Una prima proposta voleva istituire una garanzia che assicurasse un lavoro concreto oppure l'inserimento in un corso di studi o di formazione professionale a soggetti che a un anno dall'uscita dal sistema scolastico obbligatorio non fossero riusciti a trovare un posto di lavoro o non fossero riusciti a proseguire gli studi. Le autorità svedesi giunsero però a un compromesso, dando alle autorità del mercato del lavoro il compito di seguire i giovani nei due anni successivi al termine della scuola dell'obbligo, senza però istituire una garanzia che istituisca uno specifico diritto per i giovani.[22]

Nonostante un miglioramento della situazione economica del paese, la disoccupazione giovanile continuava a non diminuire. Il governo svedese decise quindi di iniziare ad intraprendere tutte quelle misure che si possono definire come le "antenate" della garanzia giovani come la immaginiamo adesso. Nel 1980 fu intrapresa la prima iniziativa di questo tipo. Essa si rivolgeva ai giovani di 16 e 17 anni, e prevedeva che, qualora una volta terminato il ciclo di studi un giovane non fosse riuscito a trovare lavoro, venisse introdotto un corso di un anno per introdurre il soggetto al mondo del lavoro, oppure al limite prevedeva la partecipazione a volontariato e a corsi di formazione professionale. Questa iniziativa non era ancora definita come garanzia, ma nei fatti gli si avvicinava molto. Le autorità competenti continuarono con queste iniziative, nonostante non si fosse riscontrato un significativo miglioramento della situazione occupazionale. Nel 1984 si arrivò a una svolta in tema, complice anche un peggioramento della situazione economica svedese. Per la prima volta infatti fu introdotta una vera e propria garanzia giovani, con una base legale. La garanzia, definita anche da molti studiosi "*genuine*"[23], ovvero autentica, prese il nome di "*Youth Team"*, traducibile in squadra giovanile. Essa consisteva nell'assicurare a tutti i disoccupati in un'età compresa tra i 18 e i 19 anni un lavoro sussidiato al 100% nel settore pubblico. Gli aderenti all'iniziativa avrebbero dovuto restare al lavoro quattro ore al giorno, per un periodo totale di sei mesi. Successivamente si cercò di inserire nello schema della garanzia anche il settore privato, dando sussidi alle imprese che avrebbero assunto disoccupati di più di vent'anni o disoccupati di lungo corso. Il sussidio avrebbe coperto la metà del costo del salario del lavoratore. Il fenomeno delle squadre giovanili ebbe un buono successo sulla disoccupazione giovanile, anche se ricevette molte critiche, basate sul fatto che questa iniziativa fosse una distorsione della realtà e non offrisse lavori concreti, ma solamente occupazioni temporanee nel settore pubblico. Una nuova iniziativa fu promossa nel 1987, quando fu introdotta la *Job Introduction*. Questa misura prevedeva un sussidio che coprisse il 60% dello

[22] *Ivi*, p.4.

[23] Massimiliano Mascherini, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Dublino, Ref.: EF1242, 13 giugno 2012; *Ivi*, p.17.

stipendio alle imprese private che assumessero giovani di età compresa tra i 17 e i 19 anni, per un periodo che poteva andare dai 6 ai 12 mesi. Questa politica ebbe però meno efficacia delle squadre giovanili.[24]

Nel 1988 furono migliorati e sviluppati i corsi di formazione professionale, e fu incentivata la partecipazione ad essi. Questa misura fu introdotta per provare ad incrementare il numero di giovani che si affacciavano al mercato del lavoro con competenze più qualificate, dal momento che furono i giovani scarsamente qualificati a essere più colpiti dalla crisi, e a cadere nella spirale della disoccupazione. Negli anni successivi la disoccupazione giovanile continuò a crescere, perciò fu chiaro al governo svedese quanto fosse necessaria una reale riforma del mercato del lavoro, e non solamente misure specifiche che andavano a toccare alcune parti di esso. Fu per questo motivo che nel 1992 fu introdotta una nuova iniziativa riguardante la disoccupazione giovanile, la *Youth Practice*. Questo programma si rivolgeva ai giovani disoccupati di età compresa tra i 18 e i 25 anni (veniva quindi di molto estesa la fascia di età protetta da misure di contrasto alla disoccupazione giovanile) e consisteva nell'assicurare un periodo lavorativo di sei mesi nel settore pubblico o privato. I giovani che partecipavano al programma non avrebbero però ricevuto un normale stipendio, ma una diaria inferiore a un normale stipendio. I datori di lavoro che aderivano alla nuova iniziativa avrebbero avuto giovani lavoratori inizialmente senza alcun costo per loro, e in seguito avrebbero dovuto assegnare a essi una retribuzione di 1000 corone svedesi (SEK) al mese. Messo in questi termini, la *Youth Practice* risultò conveniente sia per i giovani in cerca di lavoro quanto per i datori di lavoro, e vide quindi un buon numero di partecipanti.

Nonostante tutte queste misure e iniziative, la disoccupazione giovanile continuava ad aumentare, e il governo svedese decise così di intervenire non più solamente sul mercato del lavoro, ma bensì anche sul campo dell'educazione e della formazione professionale. Nel 1994 venne così introdotto un programma d'azione, che annoverava una serie di azioni teoricamente utili a favorire l'assunzione di giovani disoccupati. Queste misure consistevano in un'ulteriore agevolazione fiscale per i datori di lavoro che assumessero disoccupati, in un'attenzione maggiore su educazione e formazione professionale, e in particolare cercando di creare reali posti di lavoro per i giovani disoccupati. Per il raggiungimento di quest'ultimo punto nel 1995 venne introdotto un nuovo programma, chiamato *Work Place Introduction*, rivolto ai disoccupati rientranti nella fascia di età 20-24 anni. Il programma consisteva nello svolgimento di un tirocinio di quattro mesi, seguito da un impiego reale, se necessario agevolato da un sussidio statale. L'accesso al programma veniva garantito dopo un periodo di non occupazione lungo almeno 100 giorni.

[24] *Ivi*, p.25.

Nello stesso periodo fu anche introdotto un secondo programma d'azione, rivolto questa volta ai giovani under 20. Il programma, che assunse il nome di programma municipale (*Municipal Program*), mirava a migliorare e rendere più agevole la transizione dal sistema scolastico al settore lavorativo, mediante anche una stretta collaborazione degli enti e delle istituzioni locali, ai quali veniva assegnata una certa libertà nella scelta delle misure concrete da intraprendere.[25]

1.2.2 Il modello danese

La Danimarca ha sempre avuto nella sua storia, rispetto agli altri paesi del Nord Europa, in particolare rispetto ai due paesi presi in considerazione in questa sede, Finlandia e Svezia, un tasso di disoccupazione più considerevole. È per questo motivo che il dibattito riguardante la disoccupazione giovanile e le misure per contrastarla emerse più tardi, sul finire degli anni Settanta. Fin da subito però le misure intraprese dal governo danese diedero un significativo contributo alla creazione di un modello di garanzia per i giovani.

Come nel resto dei paesi scandinavi, la prima crisi petrolifera, datata 1973, portò un'ondata di disoccupazione mai vista in questi luoghi, e in particolar modo aumentò la disoccupazione giovanile. Nel 1977 il governo danese introdusse un piano d'azione, che se da un lato andava a toccare il sistema pensionistico, dall'altro istituiva, per la prima volta in assoluto, una garanzia di offerta lavorativa, rivolta a tutti i lavoratori disoccupati da almeno quattro anni. La garanzia prevedeva l'assegnazione di un lavoro di nove mesi, con una retribuzione in linea con i normali stipendi. Ovviamente veniva garantito un sussidio ai datori di lavoro partecipanti a questa iniziativa. Parallelamente a questo piano d'azione, nel 1977 venne introdotta anche una legge che imponeva l'utilizzo di una determinata somma di denaro per ogni cittadino per il contrasto alla disoccupazione giovanile. Tutte le risorse destinate a questi progetti vennero usate per il miglioramento non solo del mercato del lavoro, ma altresì per il miglioramento del sistema scolastico e per il potenziamento dei corsi di formazione.[26]

Nonostante l'adozione di queste misure, ai decisori pubblici danesi risultò chiara la necessità di un'azione più sistematica, che agisse sul mercato del lavoro, e che lo avvicinasse ai sistemi educativi e di formazione, così da rendere più agevole la transizione da un settore all'altro. Nel 1980 il governo danese decise quindi di introdurre un progetto pilota di tre anni, da attuare in due delle quattordici comunità

[25] *Ivi*, p.27.
[26] Niels Hummeluhr, Op. Cit.

locali danesi. Il progetto si basava sull'idea di stabilire una garanzia che assegnasse a tutti i disoccupati al di sotto dei 25 anni un percorso educativo, formativo o un'occupazione. Tutti i giovani under 25 usciti dal sistema scolastico, senza un'occupazione e non inseriti in alcun percorso formativo sarebbero dovuti essere contattati dalle autorità locali danesi per essere inseriti nella garanzia. La garanzia prevedeva di assegnare al giovane in primis un corso di formazione professionale, a scelta del soggetto, in relazione alle attitudini del soggetto e alla capacità numerica del singolo corso (capacità che comunque il progetto prevedeva di incrementare). Qualora il soggetto non fosse motivato o adatto alla partecipazione di un completo corso di formazione professionale, gli si sarebbe assegnato un breve corso formativo seguito da un apprendistato o da un tirocinio, o ancora in alternativa gli fosse offerto un posto di lavoro per un periodo di nove mesi, preferibilmente nel settore privato.[27] In seguito a questi periodi, qualunque sia il percorso scelto, le autorità locali avrebbero dovuto seguire il soggetto nella scelta del percorso da intraprendere.[28]

Parallelamente al sopracitato progetto, nel 1980 il parlamento danese approvò una proposta del Ministro dell'Educazione, la quale prevedeva di garantire a tutti i giovani la possibilità di proseguire gli studi oltre il percorso scolastico obbligatorio. L'insistenza delle autorità danesi sul miglioramento del settore educativo e del settore formativo piuttosto che su interventi specifici sul mercato del lavoro palesava la volontà di portare all'ingresso del mercato del lavoro giovani maggiormente competenti, con abilità maggiormente definite e sviluppate. Questo perché la disoccupazione colpiva in maniera molto più significativa giovani non qualificati o occupati in settori non richiedenti elevate competenze o specializzazioni (statistica che continua a manifestarsi anche nel mercato del lavoro attuale dell'Unione).

Al termine del periodo di prova dei due progetti pilota descritti in precedenza, nel 1982 un gruppo di ricerca ha presentato i risultati rilevati durante il monitoraggio dei progetti. Lo studio evidenzia come le due iniziative siano state un successo moderato, non totale. Solamente il 20 % dei partecipanti ai progetti hanno ottenuto un impiego, mentre il 10% è riuscito a proseguire gli studi. Nonostante questi risultati, il 62 % era ancora disoccupato (il restante 8% era occupato in altre situazioni, come il servizio militare o il servizio civile, o in malattia). La ricerca ha anche mostrato come i maggiori beneficiari dei progetti

[27] Niels Hummeluhr, Op. Cit.

[28] Questo servizio di orientamento assegnato agli uffici locali sarebbe in seguito diventato permanente, anche al di fuori di progetti come la garanzia per i giovani.

siano stati i giovani under 20.[29]

Nonostante un successo solamente parziale, il governo svedese aveva in progetto si istituire una garanzia giovani permanente che assegnasse ai giovani un lavoro, un percorso educativo o un percorso formativo. Nel 1982 cambiò però il governo, con l'ingresso di un esecutivo liberal- conservatore, il quale non vedeva di buon occhio l'istituzione di una garanzia per i giovani. Questo nuovo governo vedeva un provvedimento del genere come fuorviante la realtà, e contribuisse ad alimentare false aspettative nei giovani (oltre a risultare molto costoso). Si decise così di porre maggiore attenzione nel miglioramento del sistema scolastico, educativo e formativo, senza però un progetto concreto, ma tramite singoli provvedimenti mirati. L'opinione del governo era che un miglioramento delle condizioni economiche del paese avrebbe risolto il problema della disoccupazione, e che quindi più che migliorare il mercato del lavoro, era necessario aumentare le abilità e le competenze dei giovani, così da presentarli maggiormente pronti per l'ingresso nel mondo del lavoro. Vennero quindi portate avanti alcune iniziative in tale ambito, in particolare tramite agevolazioni per chi preferisse proseguire gli studi piuttosto che ricercare un'occupazione tramite l'ausilio degli enti statali e locali.

Nel 1987 però un periodo di stagnazione economica portò a un peggioramento della situazione. Furono introdotte misure di austerità, e la disoccupazione della fascia di età 25-29 aumentò. Il governo decise così di estendere fino ai trent'anni la fascia di età per usufruire delle misure di contrasto alla disoccupazione citate in precedenza (nonostante all'allargamento della fascia di età non sia corrisposto un aumento dei fondi stanziati per le varie iniziative).[30] Sul finire degli anni Ottanta, e poi nei Novanta, gli sforzi delle autorità pubbliche danesi si concentrarono in particolare sul tentativo di permettere un'istruzione secondaria a tutti i giovani uscenti dalla scuola dell'obbligo, nell'incentivare la partecipazione a corsi di formazione e a tirocini e nel combattere l'eventuale abbandono prematuro degli studi non obbligatori. Furono quindi proposti alcuni progetti per favorire il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare, è rilevante ai fini di questo elaborato il piano approvato dal parlamento danese nel 1993, su proposta del ministro dell'educazione, che aveva come obiettivo il raggiungimento dell'obiettivo governativo di permettere al 95 % dei giovani di ottenere un'istruzione secondaria superiore, così da poter proseguire gli studi o avere quantomeno competenze sufficienti per entrare nel mondo del lavoro. Il piano, che prendeva il nome di *Education for all* si prefiggeva di essere attrattivo

[29] Niels Hummeluhr, Op. Cit., p. 9.
[30] *Ibidem*.

per i giovani, di avere diversi corsi in grado di soddisfare le esigenze di tutti i soggetti uscenti dalla scuola dell'obbligo e di poter passare agilmente da un corso ad un altro. Altri aspetti del piano prevedevano l'alternanza tra periodi di studio e periodi lavorativi, o talvolta venivano previsti anche periodi di studio all'estero.[31]

Seguendo la ricostruzione delle varie garanzie proposte dalle autorità svedesi analizzate nelle precedenti pagine, si può notare come l'accento sia stato posto, più che sul mercato del lavoro, sul sistema educativo e di apprendistato. L'idea alla base di tutti questi progetti era quindi di migliorare il sistema educativo e il meccanismo dei tirocini e corsi di formazione, così da aumentare le competenze dei singoli soggetti e presentarli con un capitale umano più attrattivo agli occhi delle imprese e dei datori di lavoro.

1.2.3. Il modello finnico

Come nel resto dei paesi scandinavi, la disoccupazione, sia giovanile che non, si presentò in maniera rilevante in Finlandia durante gli anni Settanta. In risposta all'emersione di questo fenomeno, le autorità svedesi iniziarono a ideare e promuovere delle politiche di contrasto.

Nel 1978 fu effettuata la prima proposta di istituire una garanzia per i giovani disoccupati, al fine di inserirli in un percorso educativo, di formazione o lavorativo. Seguendo il medesimo iter dei provvedimenti analoghi promossi in Svezia e Danimarca, l'istituzione della garanzia passò prima dall'approvazione di un progetto pilota da implementare solamente in alcune regione finniche, esteso in seguito al resto del paese. A differenza delle garanzie promosse negli altri paesi scandinavi però, quella finnica pose maggiormente l'accento sulla creazione di posti di lavoro, in imprese private ma più spesso in posti statali o municipali, piuttosto che sul miglioramento del sistema scolastico, quantomeno per il primo periodo di attuazione della garanzia. I benefici per il sistema educativo furono infatti, negli anni Ottanta, piuttosto limitati, mentre lo sviluppo dei centri per l'impiego fu molto rilevante. I successi più rilevanti della garanzia furono i *workshops* organizzati dagli enti municipali per preparare al meglio i giovani all'ingresso nel mondo lavorativo, e i servizi pubblici per l'impiego, che si rivelarono utilissimi nelle operazioni di consiglio e orientamento ai giovani uscenti dalla scuola dell'obbligo, tanto divenire servizi permanenti anche dopo la sospensione della garanzia (il target di età scelto fu under 25).[32]

[31] *Ibidem*.
[32] Niels Hummeluhr, Op. Cit.

Con la crescita della disoccupazione giovanile e l'emergere della grave crisi economica che attraversò la Finlandia nei primi anni Novanta, la garanzia fu sospesa, per la mancanza dei fondi del comune necessari a mantenere i centri per l'impiego e i seminari comunali. Il governo decise così di ritornare a insistere sul sistema educativo, attraverso la promozione di progetti pluriennali specifici, che miravano a aumentare le competenze degli studenti e a saldare maggiormente le connessioni tra il mondo scolastico e quello lavorativo.[33]

1.3 Struttura e finanziamento della *Youth Guarantee*

Nei paragrafi precedenti, sono state analizzate l'evoluzione storica delle politiche europee per l'occupazione e i vari modelli di garanzia giovani presenti nei territori che per primi hanno deciso di portare avanti misure di questo tipo. A questo punto, ai fini del presente elaborato è opportuno soffermarsi sulle ragioni che hanno spinto l'Unione a raccomandare l'attuazione di una garanzia per i giovani negli stati membri. Per farlo, è necessario andare ad analizzare i *trends* riguardanti l'occupazione giovanile, sia prima del presentarsi della crisi economica che successivamente. In particolar modo, è necessario porre l'attenzione sulla categoria di giovani che prende il nome di NEETs.

Come accennato nel paragrafo 1.2, il termine NEET sta per *Not in education, employment or training*, e si riferisce a soggetti giovani, i quali non hanno un'occupazione e non sono inseriti in un percorso di educazione formale o informale[34]. I NEETs sono suddivisi in gruppi in base all'intervallo di età preso in considerazione, al genere di appartenenza e al grado di istruzione posseduta. Solitamente all'interno del territorio dell'Unione la fascia di età utilizzata per le rilevazioni statistiche da Eurostat è quella 15-24. Ciononostante, vengono spesso adottate altre fasce di età, come per esempio quella 15-29 o 15-34. La scelta della fascia di età da considerare si basa sulle esigenze della rilevazione statistica che si sta portando avanti (la volontà di far emergere un particolare fenomeno maggiormente sviluppato per soggetti più anziani, o la volontà di valutare l'estensione del fenomeno). I NEETs possono essere anche suddivisi in base alla situazione in cui si trovano nel mercato del lavoro, cioè se sono da considerarsi occupati o inattivi. Ai fini delle rilevazioni statistiche, è calcolato non il numero assoluto di NEETs

[33] *Ibidem*.
[34] Eurofound, Op. Cit.

presenti in un territorio, ma bensì la percentuale di soggetti NEET in relazione alla popolazione rientrante nella stessa fascia di età. Il calcolo è quindi il seguente:

$$\text{Percentuale di NEEts} = \frac{Numero\ di\ giovani\ NEETs}{Numero\ totali\ di\ giovani\ della\ stessa\ fascia\ di\ età}$$ [35]

Il termine NEET è stato usato per la prima volta negli anni Novanta in Gran Bretagna, ed è presto entrato nel dibattito politico britannico. Con l'avvento del nuovo millennio il termine è stato poi introdotto anche all'interno dell'Unione, in quanto considerato un indicatore attendibile per valutare l'andamento e soprattutto le problematicità del mercato del lavoro. Proprio per questa ragione, negli ultimi anni è diventato un tema centrale nel dibattito comunitario. Se si analizzano infatti i trend riguardanti i NEETs sia pre-crisi che in seguito alla crisi del 2008 e poi a quella del 2012, si può notare come nel 2004 i NEETs di età 15-24 rappresentassero il 12,9% del totale, così come quello rientranti nella fascia di età 15-29. Queste cifre si abbassarono di due punti percentuali nel 2008, denotando quindi un buono stato del mercato del lavoro comunitario. La situazione peggiorò però drasticamente negli anni successivi, in seguito alle crisi, in particolare quella del debito sovrano del 2012. È nel 2013 infatti che si registrò il più alto tasso di giovani NEETs di sempre in Europa, i quali raggiunsero una percentuale del 15,9 % sul totale per la fascia di età 15-29. La situazione migliorò negli anni successivi, anche se non arrivò ai livelli del 2008, ma si rimase sempre intorno a percentuali del 12%. Interessante è anche analizzare a quale livello d'istruzione corrispondano maggiormente i NEETs, più che il loro genere. Per il gruppo 15-24, solamente l'8% ha un'istruzione ISCED 5-8, che corrisponde alla nostra laurea, mentre il 48% ha un livello ISCED 3-4 e il 43% 0-2. Se si passa invece alla fascia di età 15-29, si può notare un decremento dei NEETs senza un'istruzione terziaria, e un incremento notevole dei laureati NEETs, che salgono al 14,5%.

Per contrastare questo fenomeno, diventato di dimensioni rilevanti, l'Unione ha deciso di dotarsi nel 2013 di una garanzia per i giovani (*Youth Guarantee*) che agevoli l'ingresso di questa categoria di persone nel mondo del lavoro. Nei paragrafi seguenti verranno analizzate la struttura, il funzionamento e i metodi di finanziamento di questa politica europea.

[35] Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

1.3.1 La Struttura della Garanzia Giovani

L'istituzione di una garanzia giovani all'interno dell'Unione trova il suo fondamento istituzionale in una raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea datata 22 aprile 2013, in cui si delineano le linee guida per l'introduzione e l'implementazione di questo provvedimento. Il documento del Consiglio, che a sua volta prende spunto da una proposta della Commissione relativa all'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro datata 2012[36], "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")."[37] La raccomandazione mira quindi ad istituire una politica giovanile destinata ad intervenire strutturalmente sul mercato del lavoro, prendendo spunto dai provvedimenti analoghi già presenti in alcuni stati europei. Il periodo temporale entro cui dovrebbe iniziare ad agire la garanzia è stato individuato in quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o in alternativa dall'uscita dal sistema d'istruzione obbligatorio. Un arco temporale di quattro mesi è un periodo piuttosto ristretto, ma questa scelta evidenzia la volontà dell'Unione di intervenire in modo deciso sulla disoccupazione giovanile, e di prevenire la formazione di un elevato numero di giovani disoccupati o di NEETs all'interno del territorio comunitario. Il documento riconosce anche che l'Unione, nel suo percorso di attuazione della garanzia, deve tenere in considerazione le differenze fra i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale delle regioni europee, ed il fatto che i giovani non rappresentino un unicum, ma bensì un insieme eterogeneo, e che in quanto tale necessita di interventi differenti in base alle esigenze delle sottocategorie presenti in questo insieme. Inoltre il Consiglio identifica come una priorità l'iscrizione del soggetto disoccupato presso un servizio occupazionale, o in alternativa per i NEETs non registrati un metodo così che l'Unione possa riconoscere la data d'inizio dei quattro mesi entro cui dovrebbe intervenire la garanzia.[38] Dopo queste generali indicazioni di come dovrebbe intervenire la garanzia, la raccomandazione indica altresì gli orientamenti che le istituzioni, sia comunitarie che nazionali e locali sono tenute a seguire per adottare un sistema di garanzia per i giovani.

---

[36] 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 final*, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

[37] Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, (2013/C 120/01)*.

[38] *Ivi*, p.4.

In particolare esse dovrebbero:

- Elaborare delle strategie basate sulla partnership, ovvero "identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori".[39] Per l'attuazione di una garanzia per i giovani è quindi necessario la creazione, o l'individuazione se già esistente, di un'autorità pubblica alla quale incaricare la gestione della garanzia. Essa dovrà promuovere e informare i giovani sull'esistenza e sulle possibilità che una garanzia per i giovani può dare, ed inoltre dovrà incoraggiare una maggiore collaborazione fra le varie istituzioni che prendono parte al sistema della garanzia (servizi per l'impiego, datori di lavoro, associazioni giovanili, istituti d'istruzione e formazione).
- Intervenire rapidamente sul mercato del lavoro e sui soggetti potenzialmente a rischio, istituendo dei servizi per l'impiego in grado di offrire orientamenti individuali e specializzati per ciascun soggetto aderente alla garanzia, ed inoltre promuovendo la conoscenza dell'esistenza di servizi di questo tipo fra i giovani che lasciano la scuola, in particolare tra quelli meno qualificati, più a rischio dei soggetti altamente qualificati.
- Implementare delle misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro, in particolare migliorando le competenze di chi si affaccia al mercato del lavoro, offrendo ai giovani corsi di formazione o garantendo la possibilità di proseguire il percorso educativo, accedendo a livelli di istruzione avanzati (sempre nell'ottica della volontà europea di divenire un'economia basata sulla conoscenza), ed adottando delle misure volte a intervenire direttamente sul mercato del lavoro, al fine di incoraggiare l'assunzione di giovani oppure migliorando le offerte per tirocini e apprendistati. Quest'ultimo punto è da raggiungere tramite incentivi fiscali e altre agevolazioni destinate ai datori di lavoro.
- Portare avanti una valutazione costante dei risultati ottenuti dalla garanzia, al fine di monitorarne i progressi, evidenziare i punti critici e malfunzionanti, ma anche le *best practices*, ovvero i sistemi funzionanti e che hanno ottenuto risultati positivi.

Quelle evidenziate in quest'ultimo paragrafo sono le linee guida generali dettate dall'Unione. E' lasciata agli stati membri l'attuazione nello specifico di un sistema di garanzia giovani, da modellare ed adattare alle caratteristiche dei singoli contesti nazionali e locali. Data infatti la natura decentrata di un

[39] *Ivi*, p.6.

provvedimento di questo tipo e le grandi differenze che intercorrono il territorio comunitario, sono i singoli stati membri a dover ideare e portare avanti una garanzia giovani adatta al relativo contesto nazionale (ovviamente sempre sotto il monitoraggio costante della Commissione europea). Nel paragrafo seguente verranno individuati e analizzati i finanziamenti predisposti dall'Unione e dai singoli stati necessari per l'attuazione di una politica del lavoro di questo genere.

1.3.2 Finanziamento della Garanzia Giovani

Nella raccomandazione del 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, il Consiglio europeo sottolineava come gli stati membri avrebbero dovuto "avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento offerti dalla politica di coesione, nel prossimo periodo 2014-2020, per sostenere, se opportuno, l'istituzione dei sistemi di garanzia giovani in relazione alle situazioni nazionali".[40] Concretamente, i fondi a cui si riferisce il documento sono principalmente due: il Fondo Sociale Europeo (FSE o ESF) e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI). Il Fondo Sociale Europeo fu introdotto con i trattati di Roma del 1957, ma negli anni, parallelamente alla maggiore attenzione ai temi sociali sviluppata dall'Unione, ha ampliato notevolmente la sua dotazione finanziaria. Con il regolamento UE del 2013 relativo all'utilizzo del fondo nel settennato 2014-2020, il Parlamento Europeo e il Consiglio stabilirono che il fondo doveva occuparsi di sostenere l'integrazione dei giovani, in particolare NEETs, nel mondo del lavoro, supportando anche l'implementazione di una garanzia per i giovani.[41] Per il settennato l'Unione ha deciso di dotare il FSE con il 23,1% dell'intero budget previsto per la politica di coesione europea, che ammonta quindi ad un totale di 80 milioni di euro.[42] Di questi 80 milioni, la dotazione annuale concessa dal fondo per supportare la lotta alla disoccupazione giovanile è di più di 10 milioni di euro.[43] L'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile è stata istituita nel 2013

[40] Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, (2013/C 120/01)*.
[41] Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) N. 1304/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio*, 17 dicembre 2013.
[42] Commissione Europea, *Youth Employment Initiative and the European Social Fund: European Social Fund thematic paper*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, marzo 2014.
[43] Commissione Europea, *Memo: The EU Youth Guarantee*, Bruxelles, 8 ottobre 2014.

in seguito a una comunicazione della Commissione alle altre istituzioni europee[44], così da incrementare il sostegno economico assegnato alle regioni europee più in difficoltà. Questa iniziativa è diretta a sostenere le misure dirette al contrasto della disoccupazione europea, in quelle zone che presentano nel loro territorio una percentuale di giovani NEETs rientranti nella fascia d'età 15-24 superiore al 25%.[45] Il fondo mira quindi a fornire un aiuto economico supplementare alle regioni europee maggiormente in difficoltà. Per il settennato 2014-2020 è stato dotato di un budget complessivo di 6 miliardi di euro, da inquadrarsi sempre all'interno dei fondi destinati alla politica di coesione europea. Il budget destinato all'iniziativa sarà concesso per metà (3 miliardi di euro) dal Fondo sociale europeo, e per metà da una linea di bilancio dedicata all'iniziativa dall'Unione.[46] Recentemente l'Unione Europea ha deciso di rifinanziare il PON IOG per il triennio 2017-2020. In particolare è stato il Consiglio dell'Unione Europea ad approvare la richiesta del Parlamento europeo della revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), disponendo così un rifinanziamento all'Iniziativa Occupazione Giovani pari a 1,2 miliardi di euro, somma destinata a rifinanziare tutte le iniziative attivate nell'ambito del PON Iniziativa Occupazione Giovani.[47]

Quelli descritti sopra sono i due fondi predisposti dall'Unione per supportare l'adozione, l'implementazione e l'attivazione di una garanzia per i giovani. E' però necessario sottolineare come questa politica del lavoro abbia come obiettivo un intervento strutturale sui mercati del lavoro degli stati membri, al fine di renderli più accessibili per i giovani che si affacciano ad essi. Per supportare delle misure di questo genere, non sono sufficienti le dotazioni assegnate dalle istituzioni europee al progetto. Ad esse si devono infatti affiancare gli sforzi degli stati membri, sia a livello politico che finanziario, necessari per andare a contrastare la disoccupazione giovanile, e in generale, per migliorare l'intero sistema economico europeo (obiettivi che necessariamente vanno di pari passo).

[44] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, COM (2013) 144 final, Strasburgo, 12 marzo 2013.
[45] Op. Cit.
[46] Op. Cit.
[47] Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, *Rifinanziamento del programma Garanzia Giovani-Allocazione delle risorse aggiuntive a contrasto della disoccupazione giovanile provenienti dal rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani e dall'aggiustamento tecnico FSE*, 20 luglio 2017.

2 Lo stato dell'arte: un doppio livello di analisi

2.1. Il Piano di Attuazione italiano per la *Youth Guarantee*

Nel precedente capitolo sono state analizzate le origini, la struttura e il finanziamento della *Youth Guarantee*. In questo secondo capitolo verrà invece effettuata una valutazione d'impatto della politica sul mercato del lavoro italiano. Più nello specifico, saranno presi in considerazione due livelli di analisi: in una prima valutazione, verranno esaminati gli effetti che la garanzia per i giovani ha prodotto sull'intero mercato del lavoro nostrano, assumendo quindi come riferimento una dimensione nazionale; dopo il primo livello di analisi, sarà invece studiato l'impatto di tale politica a un livello locale. Il territorio italiano sarà diviso in quattro macroregioni, seguendo in questo modo l'approccio adottato anche dall'Istat nelle rilevazioni territoriali. Una prima area è rappresentata dal Nord-Ovest, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia, seguita dal Nord-Est, al cui interno si collocano Trentino Alto Adige (suddiviso nelle due province autonome di Bolzano e di Trento), Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna. A queste due macroregioni settentrionali verranno affiancate il Centro, composta da Toscana, Umbria, Marche e Lazio, e il Sud-Isole, che riunisce Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e ovviamente Sicilia e Sardegna. Per ognuna delle sopracitate aree saranno analizzati i risultati prodotti dalla garanzia, evidenziando comunque le differenze tra le regioni presenti in ogni zona. Sarà anche possibile indicare per ogni macroregione le *best practices* (ovvero gli esempi virtuosi da prendere come modello per l'implementazione di questa politica del lavoro) e i casi in cui la garanzia ha fallito, non raggiungendo i risultati auspicati. Nell'analisi degli effetti, non sarà possibile evitare di considerare le differenze strutturali presenti tra i diversi territori e tra i differenti mercati del lavoro, particolarmente rilevanti in un paese che storicamente presenta molte differenze al suo interno.

Per un'analisi accurata è però necessario andare a vedere in che modo le autorità nazionali, e data la natura decentrata del provvedimento anche locali, hanno deciso di strutturare una garanzia giovani per il territorio italiano. Come prima cosa, il Governo italiano, tramite l'emanazione nel giugno del 2013 di un decreto legge in materia, ha promosso la formazione di una Struttura di Missione, istituita presso il Ministero del Lavoro e che coinvolge diversi soggetti istituzionali, quali l'INPS, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù della Presidenza

del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia, le Regioni e Province Autonome, le Province e Unioncamere.[48] La Struttura avrebbe dovuto guidare il processo di attuazione della garanzia, in particolare promuovendone la conoscenza, dettando le linee guida nazionali per l'implementazione e effettuando un monitoraggio continuo per valutarne l'operato.[49] In realtà, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano una garanzia per i giovani era già presente, seppur con caratteristiche differenti. Attraverso l'approvazione di un decreto legislativo infatti, nel 2000 le autorità nazionali vollero instaurare un meccanismo di garanzia per i giovani, il quale si prefiggeva di assicurare ai giovani di età inferiore ai 25 o 1i 29 anni (il target di età si poteva ampliare in base al livello di istruzione del soggetto interessato), entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione, una proposta lavorativa o di formazione professionale, o comunque misure volte a favorire il rientro del soggetto nel circuito lavorativo.[50] In questi termini, il sopracitato provvedimento, presente nell'ordinamento interno addirittura dal 2000[51], ricalca per molti versi il concetto di una garanzia per i giovani così come espresso dalle istituzioni europee, con la rilevante differenza di non considerare come destinatari dell'iniziativa i soggetti usciti dal percorso di istruzione formale e non iscritti ad alcun servizio per l'impiego. Citando i servizi per l'impiego, emerge un'ulteriore differenza tra i due provvedimenti (oltre naturalmente alla principale e più evidente, ovvero il trovarsi in momenti storici e socio-economici profondamente differenti), rappresentata dalle modalità di presa in carico dei soggetti disoccupati. La garanzia giovani infatti non passa necessariamente dai servizi per l'impiego, ma attiva altresì una piattaforma digitalizzata, a cui si rivolgono i soggetti interessati e che porta avanti il servizio informativo e di monitoraggio della politica (oltre all'istituzione dei centri per l'impiego, di cui si parlerà in seguito).

In seguito alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea sull'istituzione di una garanzia per i giovani, il Governo ha redatto un Piano di Attuazione[52] della garanzia, che va ad illustrare gli obiettivi che tale politica vuole raggiungere, le modalità attraverso cui vuole raggiungerli e le competenze

---

[48] D.L. 28 giugno 2013, n. 76, *Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*, GU Serie Generale n. 150 del 28-06-2013.

[49] *Ibidem*.

[50] D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, *Disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*, GU Serie Generale n. 154 del 04-07-2000.

[51] Anche se effettivamente introdotto nel 2002, attraverso il D. Lgs. 19 dicembre 2002, n. 197, che andava a modificare le disposizioni del precedente atto.

[52] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, 2013

assegnate agli enti nazionali e locali in materia. Partendo dagli obiettivi, il primo passo per l'implementazione di questa politica è il riconoscimento di un target di età a cui è rivolta. Il Governo ha scelto di considerare per i primi sei mesi di vita della garanzia solamente il target indicato dal Consiglio, ovvero quello comprendente la fascia di età 15-24 anni, e di coinvolgere in seguito i soggetti rientranti nel target 15-29, più adatto alle caratteristiche dei sistemi di istruzione e del mercato del lavoro italiano. All'interno di queste fasce, il Piano di Attuazione evidenzia due specifici insiemi che rappresentano i soggetti a cui è rivolta la politica: i giovani che si registrano come disoccupati o inoccupati non all'interno di un percorso di istruzione o formazione e i giovani non occupati che abbandonano precocemente un percorso di istruzione o formazione e non si registrano come inoccupati o disoccupati, ma cercano lavoro (sia pure non attivamente) o sono disponibili a lavorare. All'interno di questi gruppi, i soggetti sono divisi in due ulteriori sottoinsiemi, in base al grado di istruzione raggiunto. Gli individui sono classificati in base al possesso o meno di un diploma o di un a qualifica (nel caso del primo target, è un discriminante anche il possesso di un titolo di laurea).[53] Quest'ultima suddivisione trova la sua ragione d'essere nei dati che confermano come la disoccupazione colpisca maggiormente giovani con un basso livello di istruzione, come evidenziato nel capitolo precedente per la dimensione europea.

Per ciò che concerne invece le modalità di attivazione della *Youth Guarantee*, ovvero l'iscrizione del giovane alla garanzia, che dovrà prenderselo in carico e offrirgli una soluzione, si passa almeno attraverso cinque momenti:

- Come prima cosa, le autorità coinvolte nel progetto sono tenute a portare avanti una campagna di comunicazione e informazione volta a far conoscere, ai diretti interessati ma non solo, il nuovo meccanismo di garanzia per i giovani. Questo è un punto sul quale l'Unione nei suoi atti insiste molto, del resto questa politica è una misura strutturale verso l'intero mercato del lavoro europeo, e che ha richiesto all'Unione un ingente quantitativo di risorse;
- In un secondo momento si attiva realmente la politica, con l'accoglienza del soggetto interessato. L'accoglienza parte con la registrazione dell'individuo presso la piattaforma predisposta dalle autorità specificatamente per la garanzia. In questo modo si potrà capire quante persone sono interessate al programma, quanto è rilevante il fenomeno;
- Dopo l'accoglienza avviene la presa in carico dei soggetti registrati. In questo passaggio si porta avanti una scrematura. Vengono cioè ammessi al programma solamente i soggetti che rispettino

[53] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, p.6.

i requisiti richiesti dalla garanzia, e che quindi passeranno poi al processo di profiling. In seguito alla presa in carico, viene anche stipulato un Patto di servizio, che lega il soggetto iscritto ai percorsi stabiliti dalla garanzia;

- Il processo di profiling vuole capire quali sono le competenze del giovane, qual è il suo livello d'istruzione e quali sono state le sue esperienze pregresse, così da capire come intervenire su di lui. Oltre a questo, nel processo di profiling viene assegnato all'individuo un indice che va da 0 a 1, costruito sulla base di caratteristiche socio-anagrafiche. Più è alto il valore dell'indice, maggiori sono le difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro;
- Come ultima situazione, arriva il momento dell'orientamento e della consulenza. Tramite queste operazioni, viene assegnato al soggetto iscritto e preso in carico l'inserimento o il re-inserimento in un percorso di formazione o di istruzione o un'esperienza lavorativa, che può variare da tirocini e apprendistati a esperienze lavorative concrete, fino ad arrivare al servizio civile. Entrando più nello specifico, le misure di politica attiva offerte al soggetto iscritto possono essere: un'offerta di lavoro (che spesso può essere accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa coinvolta), un contratto di apprendistato, un'offerta di tirocinio, una proposta di iscrizione al servizio civile, il sostegno in un percorso di avviamento imprenditoriale, l'inserimento in un percorso di istruzione o formazione professionale, e incentivi alla mobilità transnazionale.

Alla fine di questo processo, la Struttura di Missione dovrebbe monitorare e valutare l'operato della garanzia, così da poter migliorare nei punti in cui non è risultata efficace e indicare le *best practices*.

Per quanto riguarda invece la ripartizione di competenze fra l'autorità centrale e quelle locali, e quindi concretamente fra lo Stato e le Regioni, nel Piano di Attuazione si può leggere come "l'introduzione della "Garanzia per i Giovani" nel nostro paese è una sfida che necessita di una strategia unitaria, fortemente condivisa tra Stato, Regioni, altri soggetti pubblici e privati, di una attuazione territoriale e di un'importante azione di monitoraggio e valutazione. Di conseguenza, accanto ad un piano che individui le azioni comuni su tutto il territorio nazionale, si ritiene essenziale che ciascuna regione definisca un proprio piano attuativo (che potrà prevedere ulteriori interventi), le cui caratteristiche saranno oggetto di confronto con il ministero"[54]. Con queste parole il Governo sottolinea la natura molto decentrata del provvedimento, e il ruolo preponderante che le regioni avranno nell'applicazione del provvedimento. In

[54] *Ivi*, p.10.

particolare, alle Regioni viene assegnato il ruolo di organismi intermedi, ovvero esse avranno il compito di attuare le azioni per quanto riguarda il sistema di istruzione e di formazione, mentre avranno un ruolo solamente sussidiario nell'assegnazione di esperienze lavorative. Per la realizzazione della piattaforma elettronica[55] della garanzia e le attività di monitoraggio e valutazione invece, l'unica responsabilità ricadrà sull'autorità nazionale.

Dopo aver visto come l'Italia ha scelto di integrare la *Youth Guarantee* nel mercato del lavoro italiano, si può passare a un'analisi degli effetti prodotti da questa politica, prima in relazione alla dimensione nazionale, e in seguito in relazione a dimensioni macroregionali.

2.2. Dimensione Nazionale

Come punto di partenza di analisi degli effetti prodotti dalla garanzia sul mercato del lavoro italiano, è necessario capire la dimensione numerica del fenomeno della disoccupazione giovanile. Più nello specifico si tratta di rilevare quanti sono i soggetti rientranti nei due target descritti in precedenza, che possono quindi essere presi in carico dall'iniziativa. Per quanto concerne il primo target (giovani che si registrano come disoccupati o inoccupati non all'interno di un percorso di istruzione o formazione) l'Istat nel 2012 indicava la presenza in Italia di 537.685 rientranti nel primo gruppo per la fascia di età 15-24, mentre per la fascia di età 15-29 il numero saliva a 906.694. Nella prima fascia di età, i soggetti che non possedevano un diploma o una qualifica erano 203.848, mentre 333.837 erano quelli in possesso di un titolo scolastico o di una laurea. Nella seconda fascia di età invece erano 323.899 i soggetti non istruiti, e addirittura 582.795 quelli in possesso di un diploma, di una qualifica o di una laurea. Per il secondo target (giovani non occupati che abbandonano precocemente un percorso di istruzione o formazione e non si registrano come inoccupati o disoccupati, ma cercano lavoro o sono disponibili a lavorare) i numeri erano più bassi, anche se questa rappresenta una categoria composta da soggetti più preoccupanti, perché più scoraggiati nella ricerca di un'occupazione. Per la fascia di età 15-24 i soggetti erano 390.282, di cui 186.744 senza qualifiche e 203.538 con un livello di istruzione più elevato. Nella seconda fascia di età i

[55] Un portale apposito per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro in Italia era già presente. Esso prendeva il nome di cliclavoro, e voleva portare avanti operazioni di *matching* fra offerte di lavoro e domande di lavoro. Il portale per la garanzia giovani voleva essere però più aperto, e permettere l'incontro in quel luogo figurato non solo di lavoratori e datori di lavoro, ma anche di altri attori del territorio coinvolti nel mercato del lavoro (come le associazioni di categoria), così da garantire agli aderenti all'iniziativa un maggior numero di soluzioni.

numeri erano più alti. Erano infatti 659.247 gli individui rientranti in questo gruppo, distribuiti in 309.585 soggetti non in possesso di diploma o qualifiche e 349.662 persone con un titolo scolastico.[56]

A scadenze trimestrali l'ANPAL (agenzia nazionale politiche attive del lavoro) redige dei rapporti di monitoraggio della garanzia giovani. Ai fini del presente elaborato, saranno considerati gli ultimi due rapporti dell'ANPAL, ovvero quelli risalenti uno al 31 dicembre 2016 e uno al 31 marzo 2017. Rifacendosi al primo rapporto, si evince che il numero totale di giovani registrati presso il portale garanzia giovani è all'incirca di un milione e 240 mila. Questo dato è al lordo delle cancellazioni, mentre al netto delle cancellazioni il dato si aggira intorno al milione e 57 mila soggetti.[57] Entrambi i dati registrano un incremento superiore alle 50 mila unità rispetto al dato di fine settembre. La parabola ascendente delle registrazioni presso il portale è continuata nel primo trimestre del 2017, fino ad arrivare al 31 marzo con un incremento per entrambi i dati di oltre 75 mila unità.[58] Questi continui aumenti di persone interessate rappresentano un dato negativo per la politica e per la situazione occupazionale nazionale, dal momento che a un aumento delle iscrizioni corrisponde un aumento dei soggetti rientranti in situazione di disoccupazione o inoccupazione.

Per quanto riguarda la presa in carico, con riferimento al rapporto trimestrale numero 0 del 2017 i soggetti presi in carico sono oltre 840 mila giovani, con un sostanziale aumento rispetto al trimestre precedente (65 mila unità in più). Ciò significa che in rapporto alle registrazioni, vengono presi in carico dalla piattaforma il 79 % dei registrati, quasi uno su otto. Rifacendosi invece al secondo rapporto trimestrale, si può vedere come il numero dei presi in carico sia salito a 906 mila unità, con una variazione simile a quella avvenuta tra i due trimestri precedenti. Anche la percentuale dei presi in carico rispetto ai registrati si aggira intorno all'80%. I due rapporti permetto anche un'analisi più dettagliata della composizione dei soggetti presi in carico dalla politica. Per entrambi i periodi si nota una maggioranza maschile di iscritti (51%) rispetto al genere femminile, così come per le fasce di età coinvolte, anch'esse molto simili nei due periodi e che vedono il 55% degli iscritti all'interno della fascia 19-24, il 10% in

[56] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *op.cit.*, p.8.

[57] Il rapporto indica che le cancellazioni sono da attribuire a un ripensamento del soggetto interessato, a una mancanza di requisiti dello stesso o a una non accettazione da parte del soggetto della politica attiva offerta.

[58] Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 0/2017*, 31 dicembre 2016; Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 1/2017*, 31 marzo 2017.

quella 15-18 e il 35% in quella over 25. Il 57% dei presi in carico nel primo trimestre possiede invece solamente un titolo di scuola secondaria superiore, che salgono al 58% nel secondo periodo, mentre dal primo al secondo trimestre si ha una flessione dei presi in carico con un titolo terziario (dal 23% al 19%).[59]

Arrivando al momento del *profiling*, come descritto in precedenza viene assegnato ad ogni giovane preso in carico un punteggio su una scala da 0 a 1, utile a indicare il grado di difficoltà di ingresso del soggetto registrato nel mercato del lavoro, con il livello 1 corrispondente alla difficoltà massima. Nel rapporto numero 0, viene indicato che il valore medio di questo grado di difficoltà è pari a 0,66, mentre il secondo rapporto trimestrale indica la cifra di 0,65. Nell'intervallo di tempo c'è quindi stato un miglioramento, per quanto minimo. All'interno di questi ultimi dati, entrambi i documenti evidenziano come il valore medio aumenti se calcolato tendendo unicamente conto dei soggetti registrati presso i Centri Per l'Impiego (CPI) piuttosto che presso altre strutture simili.[60] Il lieve miglioramento del valore medio indicato in seguito al processo di *profiling* è con molta probabilità da attribuire a un lieve miglioramento delle competenze dei soggetti iscritti.

Nell'ultima fase del percorso della garanzia, viene offerto al giovane una soluzione per uscire dalla spirale della disoccupazione, e rientrare nel mondo del lavoro. Nel concreto al soggetto iscritto può essere assegnato un orientamento specialistico verso il mondo del lavoro, un accompagnamento al lavoro oppure un intervento di politica attiva. Per quanto riguarda le prime due misure, il report dell'ANPAL numero 0 indica che degli 803.469 giovani presi in carico, solamente il 20,8% riceve un orientamento specialistico oppure un percorso di accompagnamento al lavoro. Il dato è confermato stabile dal report numero 1 aggiornato al 31 marzo 2017, nonostante un aumento dei presi in carico dalla garanzia. In entrambi i documenti viene precisato come in particolare l'orientamento specialistico sia lo strumento più utilizzato per i soggetti con un livello di profilazione basso- con un grado di difficoltà di ingresso nel mondo lavorativo minore, mentre non è molto efficace nei confronti di soggetti con livelli di profilazione elevati. Per questi ultimi invece i dati raccolti evidenziano una netta prevalenza nei percorsi di politica attiva (un'esperienza lavorativa oppure un'esperienza di formazione professionale) offerti dalla garanzia. Gli avviati ad un percorso di politica attiva sono in totale 408.863, di cui al 31 marzo 2017 il 42,8% con un livello di profilazione medio-alto e il 39% con un livello alto.[61] Questi dati presi complessivamente sono dovuti, oltre che a cause riconducibili ai divari territoriali che saranno affrontate in seguito, a un

[59] *Ibidem*.
[60] *Ivi*, p.9; *Ivi*, p.9.
[61] *Ivi*, p.12; *Ivi*, p.12.

sempre maggior peso del bagaglio di competenze del soggetto nell'affrontare l'ingresso nel settore lavorativo, naturalmente presente all'interno di un'Unione che ambisce lo status di "economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva al mondo".[62] Per entrare più nel dettaglio, le politiche attive maggiormente utilizzate sono il tirocinio extracurriculare (di gran lunga la più diffusa), il bonus occupazionale[63] e la formazione per l'inserimento lavorativo.

Gli ultimi dati raccolti dai due report riguardavano l'inserimento occupazionale dei giovani che hanno preso parte a percorsi di politica attiva. Con riferimento al 31 dicembre 2016, sono 135.789 i soggetti che hanno concluso un percorso di politica attiva ora occupati, ovvero il 42,6% del totale, anche se comunque quasi il 60% dei partecipanti ha svolto un'esperienza lavorativa al termine del percorso di politica attiva. Entrambi i dati aumentano di un punto percentuale nel trimestre successivo, rimanendo comunque da livelli elevati. Anche in questo caso i soggetti con livelli di *profiling* più bassi risultano essere più attraenti per i datori di lavoro, constatazione che non casualmente può essere effettuata anche per soggetti con livelli di istruzione maggiori.[64] Le forme contrattuali più utilizzate sono il contratto di apprendistato e quello a tempo indeterminato. Più bassa invece la percentuale di coloro che hanno ottenuto un'occupazione al termine di un tirocinio extracurriculare, che si conferma stabile al 25%.

2.3. Dimensione macroregionale

Tutti i dati analizzati nel paragrafo precedente assumono valenze differenti se contestualizzati sul territorio italiano. L'Italia è infatti percorsa da molti divari presenti fra le diverse zone della penisola, e quindi può risultare utile ai fini del presente elaborato uno studio più approfondito della distribuzione territoriale dei fenomeni sopra analizzati. Verrà effettuata una analisi comparata fra le quattro

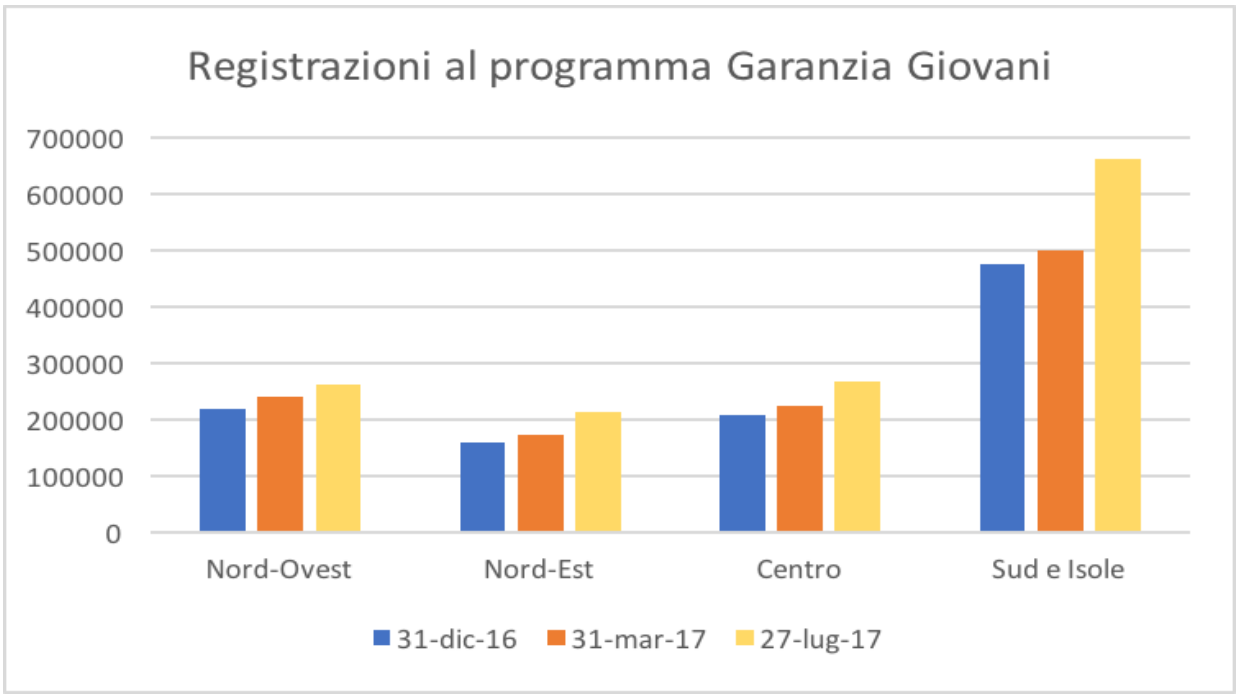
[62] Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza*, *cit*.

[63] Il bonus occupazionale rappresentava un incentivo le imprese che assumevano giovani nell'ambito del programma, e la portata dell'incentivo variava a seconda del tipo di contratto stipulato dall'impresa nei confronti del giovane. L'iniziativa è terminata il 31 dicembre 2016, ed è stata sostituita dall'Iniziativa Occupazione Giovani, anch'essa un incentivo per chi assumeva nell'ambito della garanzia, prestando però più attenzione alla tipologia di contratto stipulato.

[64] Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 0/2017*, cit., p.19; Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 1/2017*, cit., p.24.

macroregioni individuate, in merito a più variabili: il numero dei registrati al programma, il numero dei presi in carico, gli orientamenti specialistici proposti, le offerte di politica attiva, le tipologie di politiche attive più utilizzate ed infine il tasso di occupazione dei soggetti che hanno concluso il percorso.

Grafico 1. Registrazioni al programma Garanzia Giovani raggruppate per macroregioni.



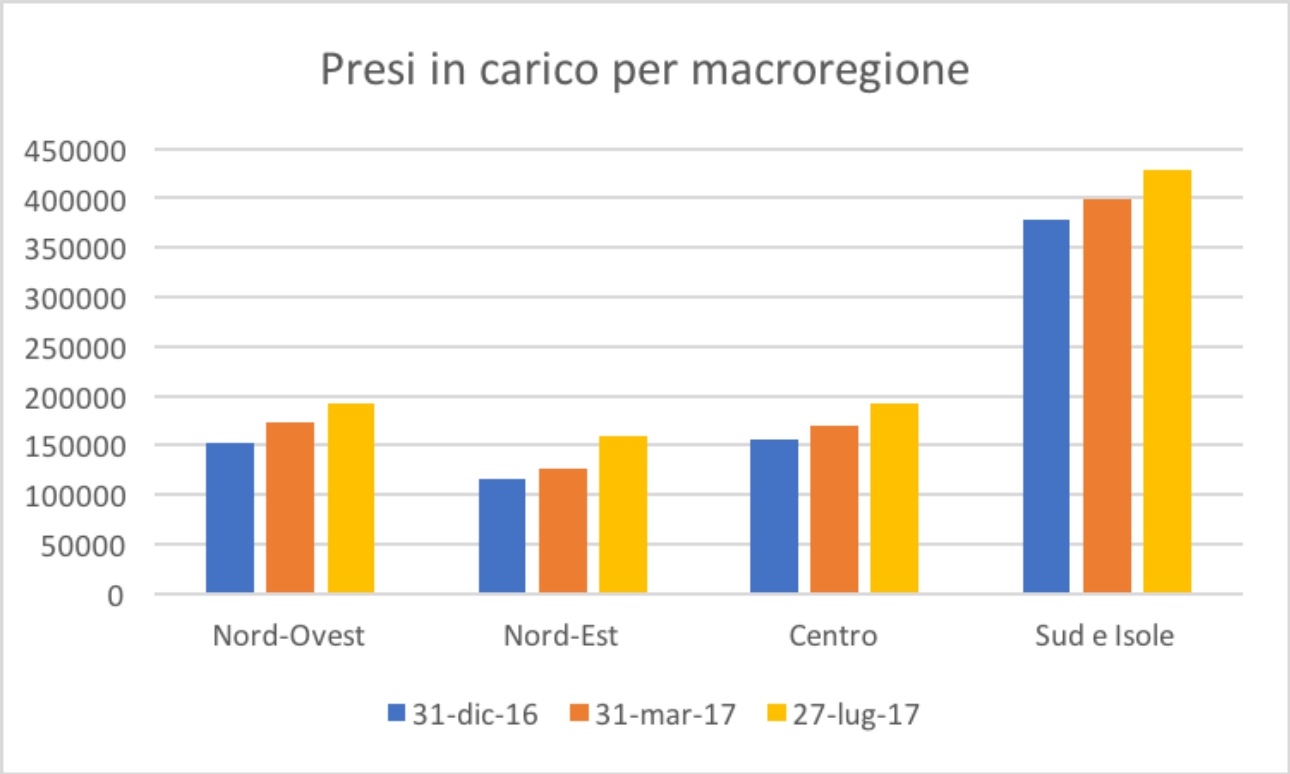
Fonte: ANPAL, BDPAPL

In primis verranno analizzate le quote di registrazioni al programma Garanzia Giovani. Come si può vedere nel grafico 1, nel tempo il numero di persone iscritte al programma è andato in crescendo. Infatti i diversi report di monitoraggio mostrano come le quote di partecipanti aumentino di trimestre in trimestre. Questo risultato può essere ricondotto a un perfezionamento dell'azione di informazione in

merito alla *Youth Guarantee* portata avanti sia dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che dalle regioni, oltre che all'introduzione di nuove forme di finanziamento e di incentivo per i datori di lavoro, come il Bonus Occupazionale e l'Iniziativa Occupazione Giovani, che l'ha sostituito. L'andamento crescente però può anche rappresentare un mercato del lavoro che, nonostante iniziative come la garanzia o altre che provano a incidere sullo stesso, non riesce a riprendersi, soprattutto per la popolazione giovanile. Analizzando però meglio la distribuzione sul territorio dei soggetti registrati, si nota come la quota maggiore si trova nel meridione e nelle isole, con numeri crescenti che vanno dai 475.254 iscritti nell'ultimo trimestre del 2016, ai 497856 del primo del 2017 per finire ai 661400 rilevati nel luglio dello stesso anno. Di questi, più della metà si trovano in Puglia, Campania e Sicilia, con le ultime due che superano di molto quota 150.000 registrati. Nel Nord-Ovest invece la quota di registrati rilevati dall'ultimo report di monitoraggio si attesta a 260.257 iscritti, con la Lombardia a trainare tutta la zona, essendo la regione italiana con il maggior numero di iscritti dopo Sicilia e Campania con 139.382 soggetti registrati. Il Centro presenta numeri simili al Nord-Ovest, però con i registrati maggiormente distribuiti tra Lazio (su cui pesa la presenza della Capitale italiana, principali metropoli del paese e grande centro economico) e Toscana. La zona con il minor numero di iscritti è invece il Nord-Est con 212.956 soggetti registrati, a denotare un buon stato di salute del mercato del lavoro, seppur con un netto incremento rispetto al trimestre precedente. Non si registrano particolari differenze di genere degli iscritti, con le registrazioni maschili e quelle femminili all'incirca equivalenti.[65]

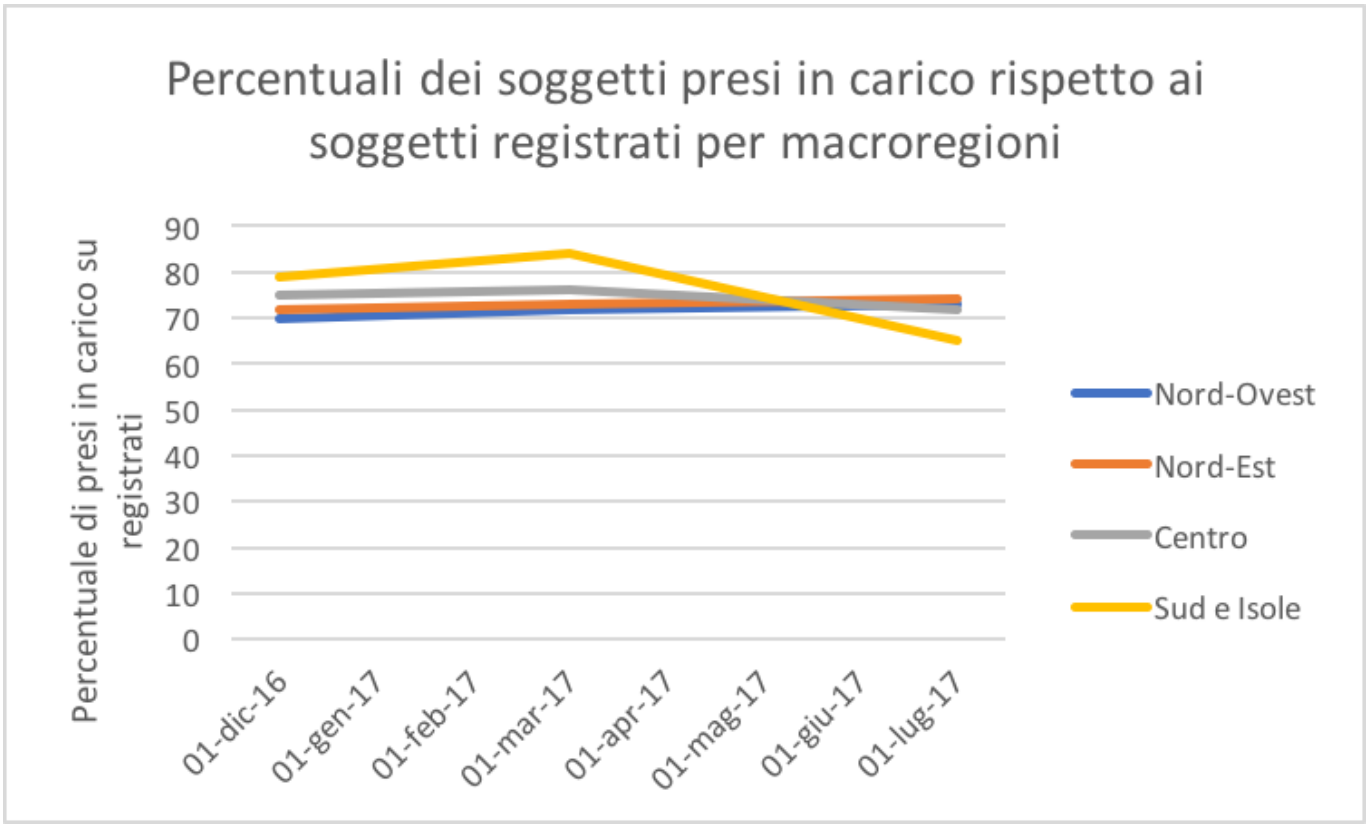
[65] *Ivi*, pp.7-8; *Ivi*, pp.7-8; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *153° Report settimanale-aggiornamento al 27 luglio 2017*, Roma, 28 luglio 2017.

Grafico 2. Soggetti presi in carico raggruppati per macroregioni.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

Grafico 3. Numero di soggetti presi in carico rispetto ai soggetti registrati.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

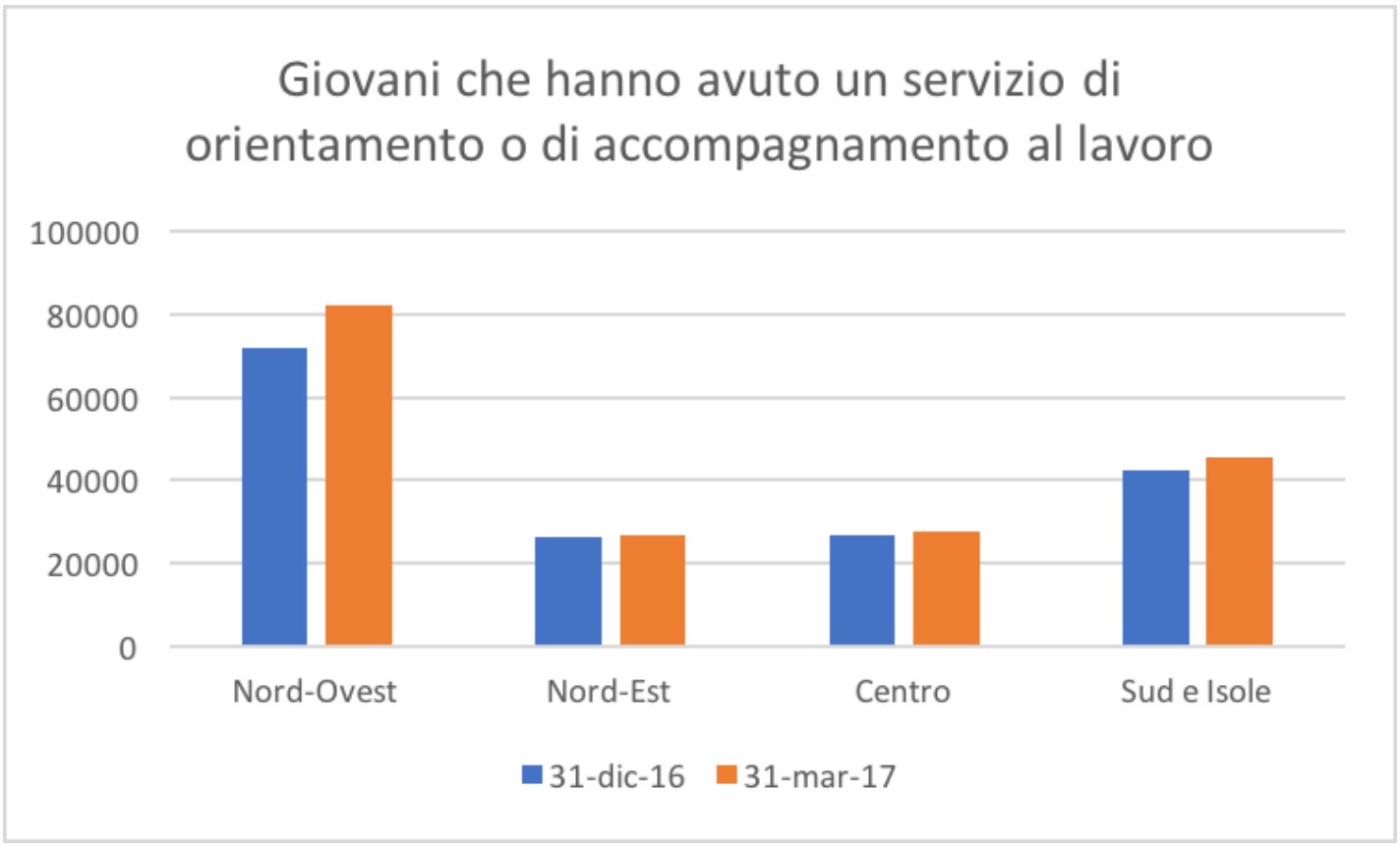
Per quanto riguarda i soggetti presi in carico dal programma Garanzia Giovani, il grafico 2 mostra il numero in valore assoluto dei presi in carico. Come nella rilevazione precedente, il maggior numero dei presi in carico si trova nel Sud del Paese, con 428.320 presi in carico, seguito dal Centro, dal Nord-Ovest ed infine dal Nord-Est. Il grafico più rilevante è però il secondo, il grafico 3, che descrive meglio del precedente l'andamento storico dei soggetti presi in carico in relazione ai soggetti registrati in ogni macroregione. Osservandolo si può notare come solamente la zona del Nord-Ovest sia in costante, seppur lieve, crescita, passando da un 71% rilevato il 31 dicembre 2016 al 73% del luglio seguente, così come è in leggera crescita anche il dato per il Nord-Est. Il dato realmente interessante per il Nord-Ovest riguarda però i Centri per l'Impiego (CPI) e le Agenzie per il Lavoro (APL). A differenza degli altri territori italiani infatti, nel Nord-Ovest solamente il 23% dei giovani è stato preso in carico dai CPI,

mentre hanno invece riscosso molto successo le APL, con il 77% dei presi in carico. Gli altri territori italiani invece tra il primo e il secondo trimestre del 2017 hanno avuto un netto calo percentuale. Infatti il Centro è sceso dal 76% di marzo al 72% di luglio. Il calo più vistoso si è però verificato nel meridione e nelle isole, con il passaggio dall'84% rilevato il 31 marzo 2017 al 65% del 27 luglio 2017, una differenza di venti punti percentuali. Tutti questi cali comunque sono correlati ad un sostanziale aumento dei soggetti registrati in quelle zone, a segnare una difficoltà per i centri per l'impiego e per le strutture specializzate nella gestione di quote di iscritti maggiori. Anche in questo caso la distribuzione per genere risulta equilibrata (seppur con una leggera prevalenza maschile), mentre la metà dei soggetti presi in carico ricade nella fascia di età 19-24 ed è in possesso di un titolo secondario superiore. Per quanto concerne invece la mobilità interregionale dei soggetti presi in carico, dai dati forniti dai report di monitoraggio si può notare come siano principalmente le regioni del Sud Italia ad avere un numero alto di soggetti emigrati verso altre zone, così come Lombardia, Lazio, Umbria ed Emilia-Romagna sono regioni che vedono molti giovani registrati al programma iscriversi nei loro portali regionali.[66]

Come visto in precedenza, il programma Garanzia Giovani assegnava al giovane o un percorso di orientamento specialistico individuale, per indirizzarlo nella ricerca di un impiego, oppure in alternativa un percorso di politica attiva (un'esperienza di formazione o di lavoro).[67]

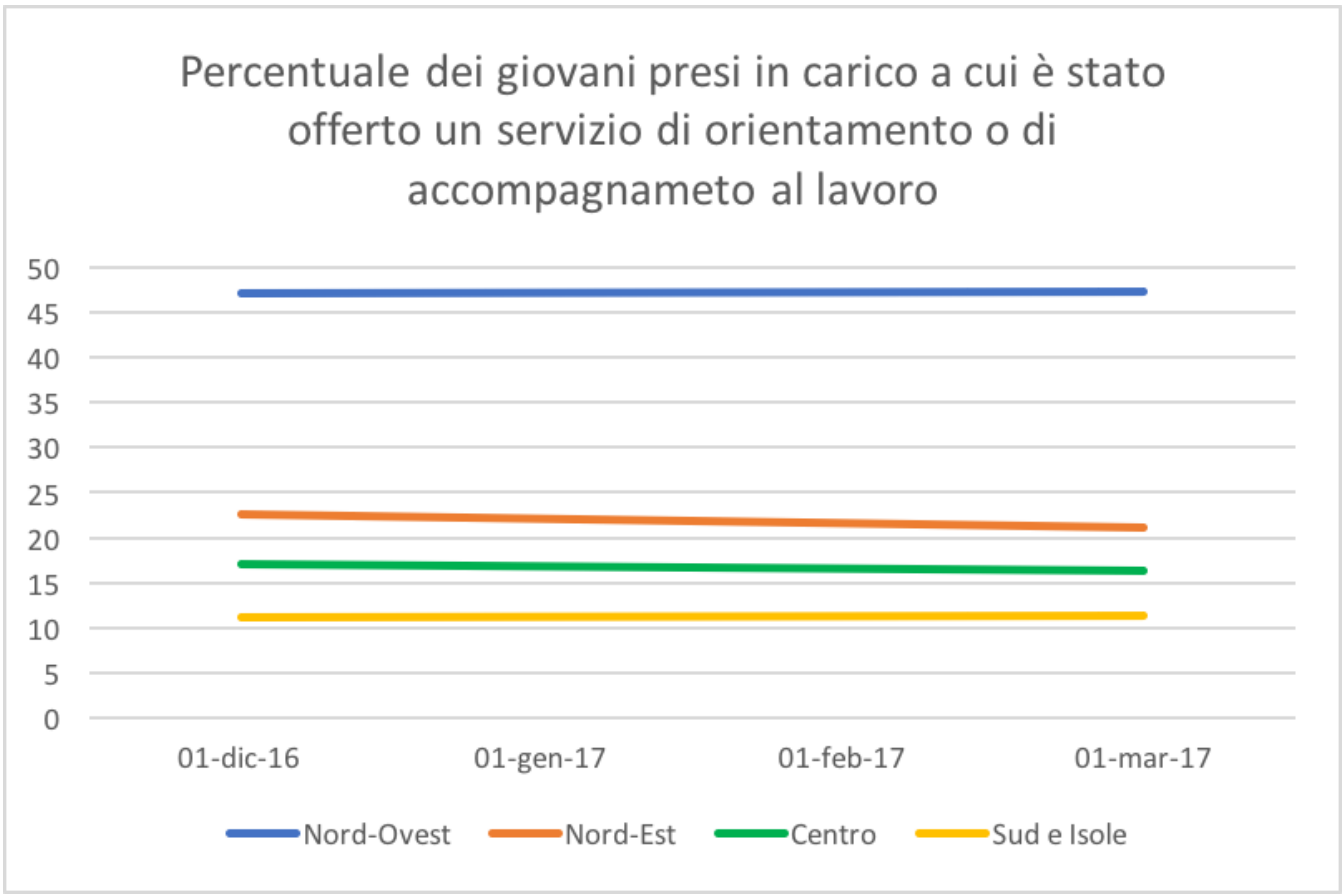
[66] *Ivi*, pp.8-11; *Ivi*, pp.8-1; *Ivi*, p.2.
[67] *Ivi*, p.12;

Grafico 4. Soggetti che hanno avuto un servizio di orientamento specialistico o di accompagnamento al lavoro.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

Grafico5. Percentuale di soggetti presi in carico a cui è stato offerto un servizio di orientamento specialistico o di accompagnamento al lavoro.

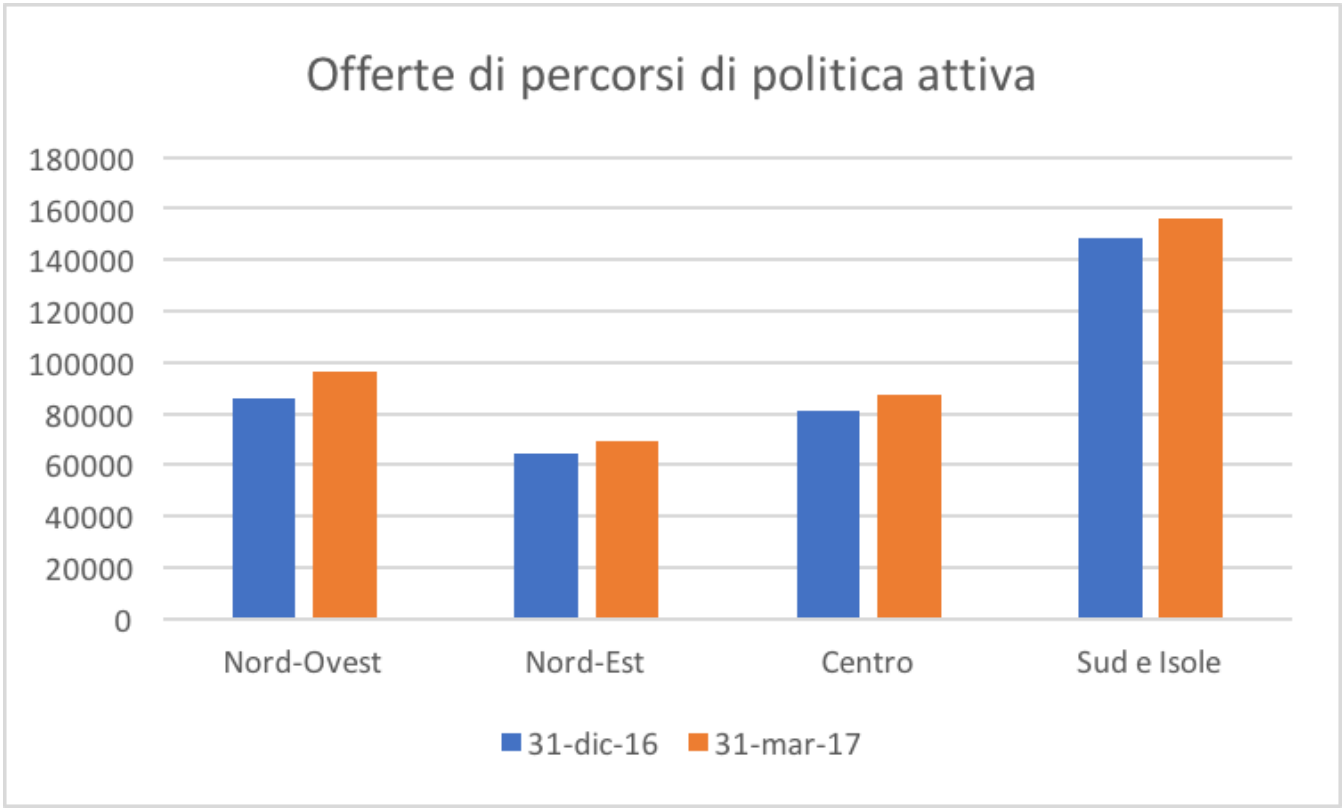


Fonte: ANPAL, BDPAPL

Per quanto concerne i percorsi di orientamento specialistico e di accompagnamento al lavoro, i grafici 4 e 5 mostrano i dati relativi a queste tipologie di offerte. In generale sono stati offerti 169.483 percorsi di questo genere, ovvero il 19,5% di tutti i soggetti presi in carico, cifra che sale al 20,9% se si considera

anche l'accompagnamento al lavoro. I tassi di copertura più alti sono presenti nel Nord-Ovest, dove questo tipo di servizi sono usati quanto quelli di politica attiva, e raggiungono una percentuale di 47,3% soggetti presi in carico, ovvero 82063 giovani. Questo dato mostra come in questi territori il capitale umano giovanile sia già notevolmente sviluppato e che il mercato del lavoro funzioni discretamente bene. Gli iscritti necessitavano dunque solamente di un orientamento verso il settore più adatto alle competenze individuali. Era quindi più un problema di *mismatch* che un problema occupazionale. Nel resto del Paese invece le offerte di orientamento specialistico o di accompagnamento al lavoro non raggiungono numeri molto alti, ad esse sono preferiti percorsi di politica attiva. Il territorio più preoccupante da questo punto di vista è il Sud Italia, dove solamente un giovane su dieci riceve un servizio di orientamento specialistico o di accompagnamento al lavoro. Dai report emerge però la correlazione tra un'offerta di orientamento o accompagnamento al lavoro e un basso livello di profiling. Infatti solitamente questo tipo di proposte funzionano in presenza di soggetti con una profilazione che li rende più adatti al mercato del lavoro.[68]

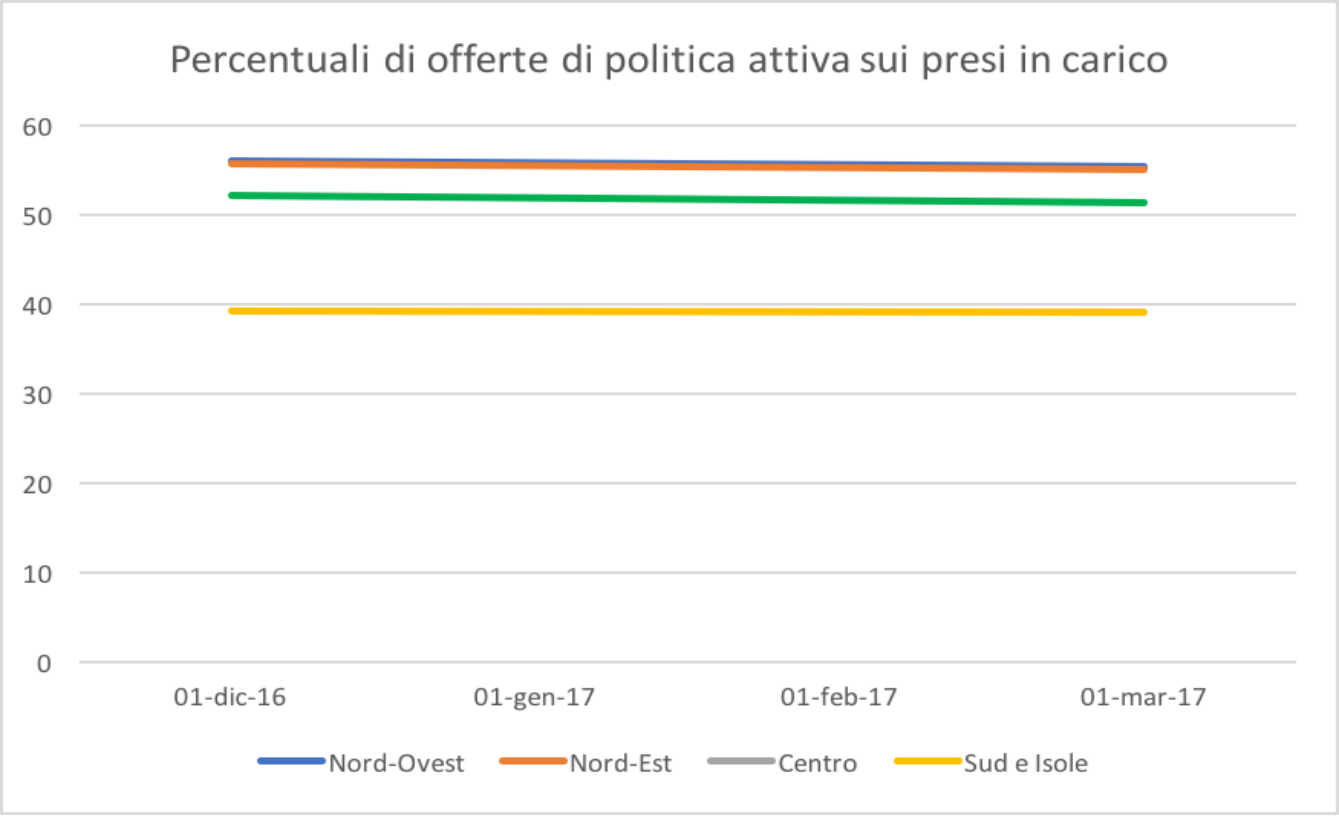
Grafico 6. Offerte di percorse di politica attiva divise per macroregioni.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

[68] *Ivi*, p.12; *Ivi,* p.12.

Grafico 7. Percentuali di offerte di percorsi di politica attiva in relazione ai soggetti presi in carico



Fonte: ANPAL, BDPAPL

I percorsi di politica attiva sono altresì i più offerti in Italia nell'ambito del programma Garanzia Giovani, come si può evincere dalla lettura dei grafici 6 e 7. Infatti come visto in precedenza nella Penisola sono stati offerti 408.863 percorsi di politica attiva, ovvero al 47,1% di tutti i presi in carico. La distribuzione sul territorio è piuttosto omogenea, con una prevalenza nelle regioni del meridione e del Nord Italia. Più nello specifico, se si guarda il numero totale di offerte nelle diverse zone italiane, la quota più alta si ritrova nelle regioni del Sud e nelle isole, con 156063 offerte (mentre erano 148712 nel trimestre precedente). Nelle altre aree invece i numeri sono più bassi, e non raggiungono le 100mila unità. Il dato più interessante è però rappresentato nel grafico 7, e riguarda il numero di offerte di politica attiva in relazione ai soggetti presi in carico nell'ambito del programma per le singole macroregioni. Osservando le cifre si può notare come il Sud Italia si collochi all'ultimo posto, con un tasso di copertura dei presi in

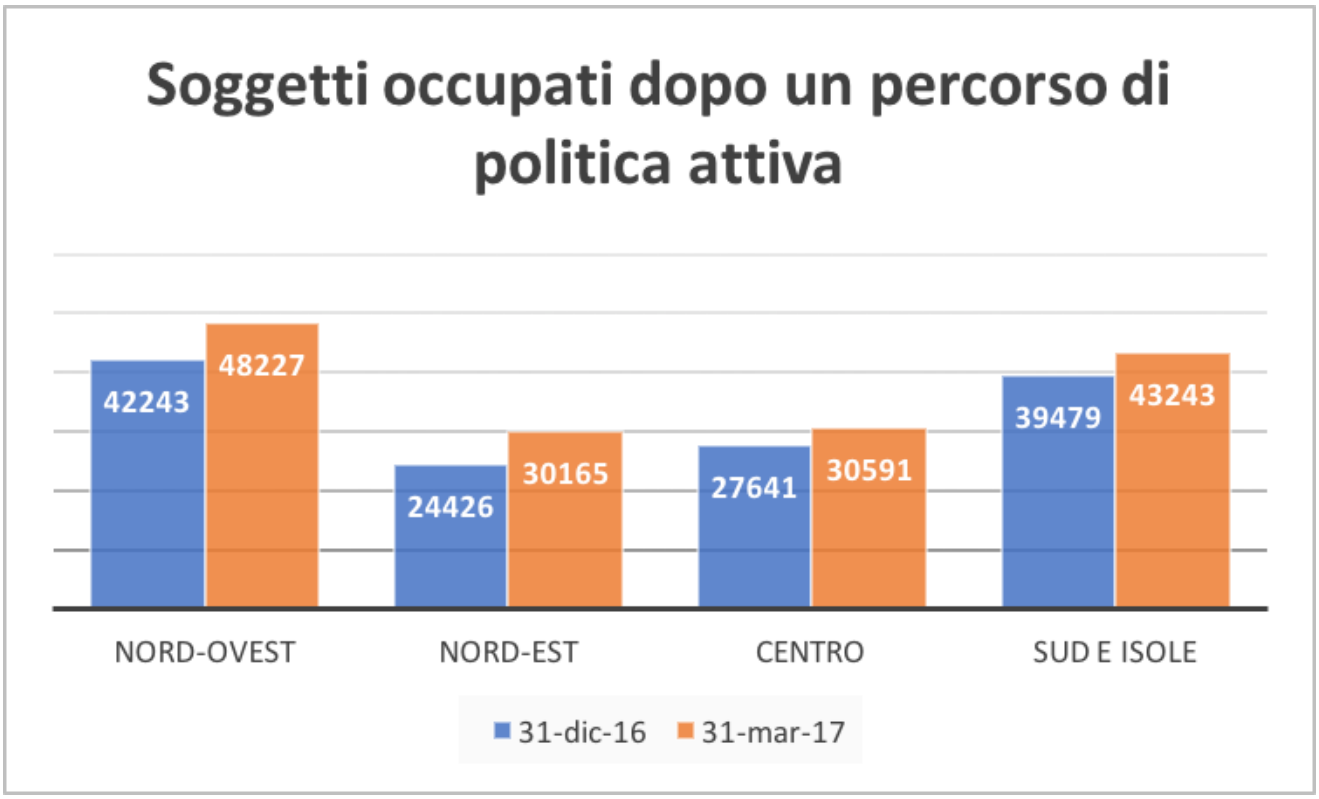
carico pari al 39,1%, cifra che invece sale oltre il 50% nelle altre regioni italiane, con il Nord-Ovest e il Nord-Est che raggiungono quota 55% dei presi in carico. Tutte le percentuali sono comunque in leggero calo rispetto al trimestre precedente, però con un corrispettivo aumento dei soggetti presi in carico dalla garanzia. In generale, offerte di politica attiva riguardano principalmente la fascia di età 19-24 anni, anche questa volta senza una particolare preferenza di genere. Per quanto riguarda il livello di profiling invece, i soggetti con livelli medio-alti o alti sono i più toccati da offerte di questo genere.[69]

I tipi di intervento di politica attiva più utilizzati su tutto il territorio italiano sono il tirocinio extra-curriculare, il bonus occupazionale, la formazione per l'inserimento professionale e reinserimento dei giovani appartenenti alla fascia d'età 15-18 in percorsi formativi. Le offerte di tirocinio extra-curriculare raggiungono in tutto il Paese il 60% di tutte le politiche attive, con una diffusione maggiore nel Nord-Est e nel Centro, dove superano il 70%. Nel Nord-Ovest è invece più diffuso il bonus occupazionale, che raggiunge quota 20%. Nel meridione e nelle isole è anche molto sviluppata la formazione per l'inserimento professionale.[70]

È a questo punto necessario analizzare la situazione in cui si trovano i giovani dopo aver concluso un percorso nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Del resto il reale obiettivo della Garanzia Giovani è aiutare i soggetti che aderiscono e completano il programma ad uscire dalla condizione di NEET o comunque dalla spirale della disoccupazione.

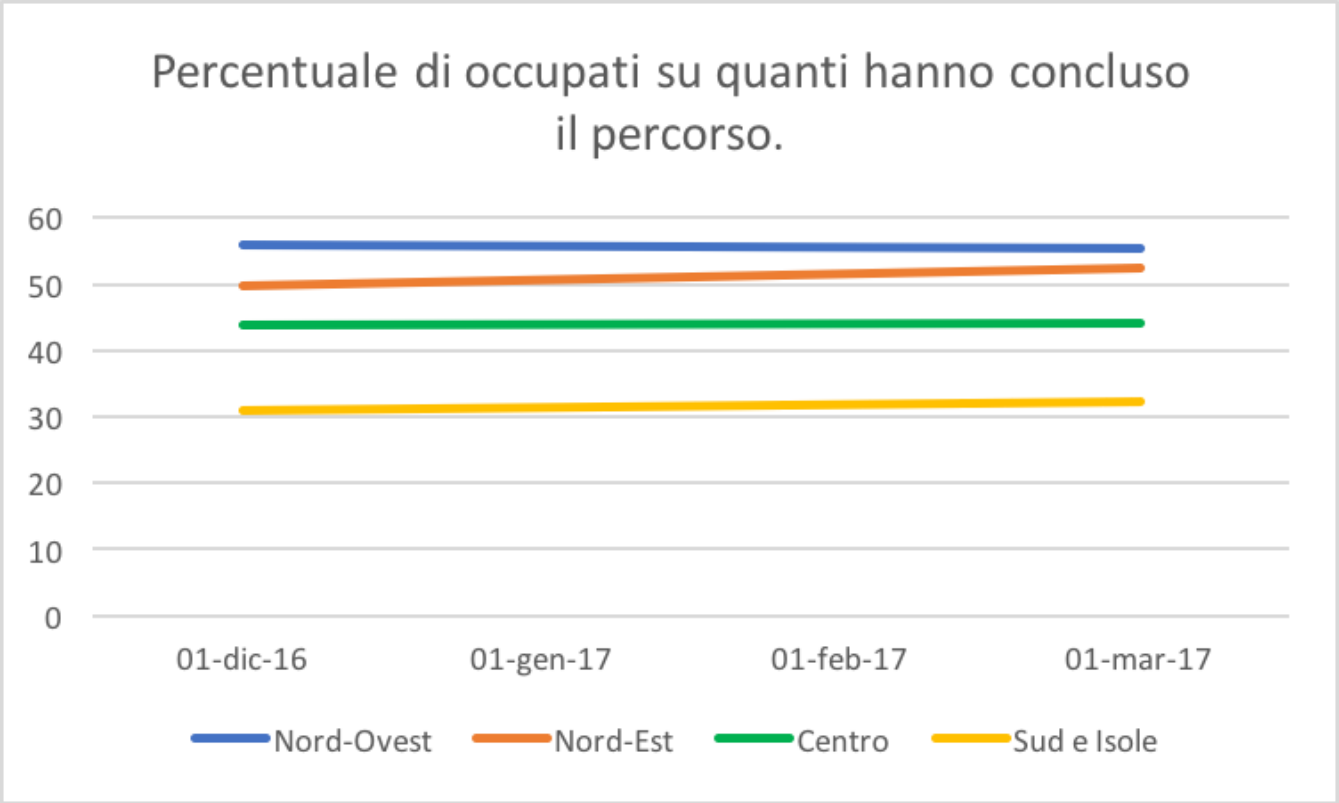
Grafico 8. Soggetti occupati dopo aver concluso un percorso di politica attiva

[69] *Ivi*, pp.12-14; *Ivi*, pp.12-14.
[70] *Ivi*, p.15; *Ivi*, p.15.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

Grafico 9. Percentuale di soggetti occupati in relazione a quanti hanno concluso un percorso di politica attiva.



Fonte: ANPAL, BDPAPL

Come nelle analisi precedenti, il primo grafico (grafico 8) rappresenta il numero di occupati totali, mentre il secondo (grafico 9) rappresenta la percentuale ottenuta dal rapporto tra il numero totale degli occupati e il totale di coloro che hanno concluso un percorso di politica attiva. Osservando il grafico 8, si può notare come le quote più alte di occupati si trovino al Nord-Ovest (48227 occupati) e nel meridione (43243), mentre le cifre sono più basse nelle zone del Nord-Est e del Centro. Il grafico 9 però rappresenta meglio la situazione italiana, dal momento che considera il totale degli occupati in relazione al totale dei soggetti che hanno concluso un percorso di politica attiva. Da questo punto di vista quindi solamente il Nord-Ovest e il Nord-Est presentano cifre superiori al 50%, rispettivamente 55,28% e 52,31%, ovvero più della metà di coloro che hanno concluso il percorso sono attualmente occupati. Se si considerano i soggetti che al termine del percorso hanno avuto almeno un'occupazione (anche se non necessariamente sono ora occupati) le percentuali salgono a 69% per il Nord-Ovest e a 67,72% per il Nord-Est. Rispetto

al trimestre precedente, il Nord-Est ha sviluppato una buona crescita, mentre il Nord-Ovest un leggero calo. Il Centro invece alla data dell'ultima rilevazione effettuata ha una percentuale di occupati del 44,18%, in leggera crescita rispetto al dicembre 2016. La situazione più preoccupante si sviluppa nel meridione e nelle isole, dove solamente il 32,18 % di coloro i quali hanno concluso un percorso di politica attiva hanno adesso un'occupazione, quindi solamente tre giovani su dieci che hanno concluso il programma. Questi ultimi sono dati da considerare non sufficienti per affermare che la Garanzia Giovani ha funzionato in questi territori, soprattutto se si considera che neanche la metà dei partecipanti al programma ha avuto almeno un'occupazione nei sei mesi successivi al termine. Analizzando invece le tipologie contrattuali dei soggetti occupati, emerge che le forme contrattuali più utilizzate sono il contratto di apprendistato e il contratto a tempo indeterminato, che è in crescita rispetto ai trimestri precedenti.[71]

Risulta evidente dai dati appena citati che solamente nel Nord-Est e nel Nord-Ovest i risultati possono considerarsi quantomeno accettabili, anche se sicuramente non buoni. Del resto in questi territori la situazione occupazionale e il mercato del lavoro erano più vicini alle regioni mitteleuropee, piuttosto che a quelle mediterranee. Per la zona centrale e ancor di più per quella mediterranea del territorio italiano invece la situazione è molto problematica, e i risultati ottenuti dall'introduzione della *Youth Guarantee* in Italia non sono considerabili accettabili, ed è quindi necessaria una revisione delle modalità operative della garanzia, per renderla più adatta alle criticità di questi territori.

[71] *Ivi*, pp.19-21; *Ivi*, pp. 24-26.

3. Una visione allargata: la Garanzia Giovani a livello europeo

Nei capitoli precedenti è stata prima illustrata la natura e le modalità d'azione della *Youth Guarantee*, ed in seguito è stato analizzato l'impatto che una politica di questo calibro ha avuto sul mercato del lavoro a livello nazionale e macro-regionale. La Garanzia Giovani rimane, però, un'azione fortemente voluta dalle istituzioni dell'Unione, per combattere e superare gli alti tassi di disoccupazione e le situazioni di esclusione sociale e dispersione del capitale umano delle giovani generazioni. Quindi, così come le istituzioni nazionali e regionali dei singoli stati europei portano avanti continue operazioni di monitoraggio, anche le istituzioni comunitarie pubblicano periodicamente dei report di monitoraggio per i singoli paesi (*country reports*), al fine di valutare lo stato di attuazione dei programmi nazionali, i risultati ottenuti in termini occupazionali e di esclusione sociale e di indicare eventuali buone pratiche o evidenziare situazioni particolarmente problematiche. In questo terzo capitolo verrà portata avanti una analisi comparata tra i diversi stati membri dell'Unione, individuando in questo modo le *best practices* e i paesi più in difficoltà, al fine di fornire un quadro completo ed esaustivo su questa iniziativa europea, così da poter dare un bilancio dell'operato della Garanzia a livello europeo.

3.1. Panoramica della situazione in cui versa l'Unione prima e dopo l'instaurazione di una Garanzia Giovani

In seguito alla raccomandazione dell'Unione riguardo l'introduzione di una garanzia per i giovani, tutti i 28 stati membri hanno deciso di adottare l'iniziativa e di inserirla nei propri ordinamenti nazionali. A partire dall'autunno del 2013 gli stati membri hanno pubblicato i singoli Piani di Attuazione Nazionali, con cui ogni stato illustrava le modalità di attuazione ed implementazione della Garanzia Giovani, ovvero in che modo si sarebbe strutturata e avrebbe agito in chiave nazionale. I Piani di Attuazione sono stati messi in pratica nei diversi paesi a partire da fine 2013, oppure direttamente nel 2014. In questi piani la Garanzia Giovani si poneva due principali intenti: da un lato, agiva per contrastare l'alto livello di disoccupazione giovanile e l'alto tasso di NEETs presenti sul territorio europeo, mentre dall'altro il programma Garanzia Giovani si inseriva in un progetto più ampio, che voleva portare avanti delle riforme

strutturali volte a favorire il passaggio dal mondo scolastico a quello lavorativo. [72]

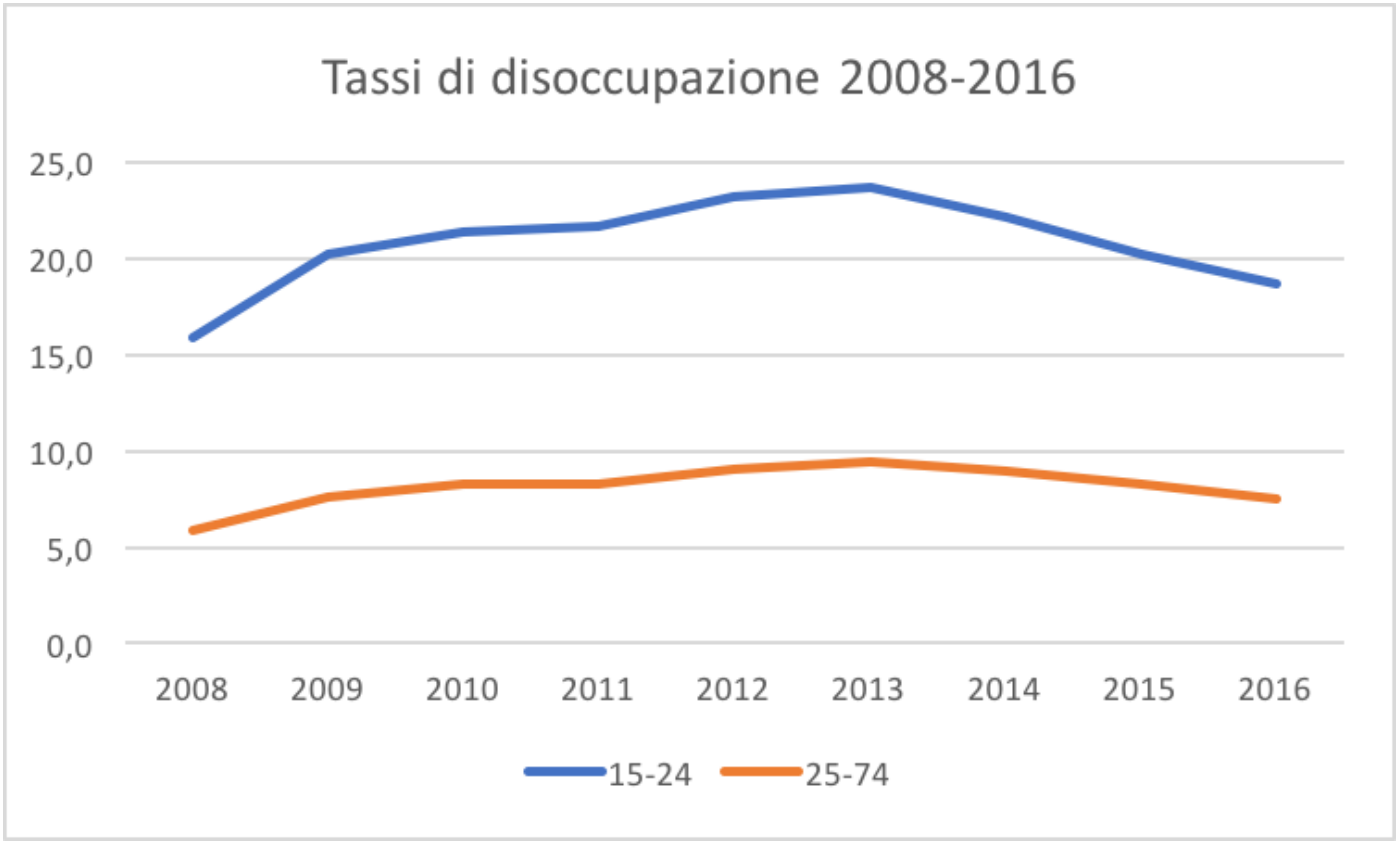
Prima di analizzare gli effetti prodotti dalla garanzia sul mercato del lavoro europeo è però necessario effettuare una digressione su un altro tema. Infatti negli ordinamenti nazionali degli stati membri erano già presenti delle politiche e delle iniziative paragonabili al programma Garanzia Giovani, ovvero forme di sostegno all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro (come si è visto nel capitolo precedente per l'Italia). La Garanzia Giovani però si differenziava dal resto delle politiche per l'occupazione giovanile, dal momento che poneva l'attenzione sui NEETs non registrati nei centri per l'impiego, ed inoltre imponendosi dei tempi per l'assegnazione delle misure previste, la Garanzia Giovani ha spesso funzionato come propulsore per il cambiamento in molti stati dell'Unione. Dovendo cioè rispettare particolari tempi tecnici, la garanzia ha agito quasi come un incentivo a effettuare molte riforme che erano attese da anni negli stati membri.[73] Più nello specifico la Commissione ha stimato che nel periodo tra il 2013 e il 2015 i paesi membri hanno varato 132 riforme del mercato del lavoro a favore dell'occupazione giovanile, un numero complessivamente molto più levato di quanto era stato fatto negli anni precedenti. Sempre la Commissione ha pensato di dividere i paesi membri in tre gruppi, in base al grado di efficacia che ha avuto la Garanzia Giovani come propulsore delle riforme. I gruppi sono quindi così composti:

- Gruppo A (riforma accelerata): in questo gruppo rientrano gli stati per i quali la Garanzia Giovani è stata fondamentale per un rapido sviluppo delle politiche per l'occupazione giovanile. Sono stati che si trovavano ad affrontare le sfide più difficili per quanto riguarda la disoccupazione giovanile e i NEETs. In questo gruppo rientrano Belgio, Bulgaria, Francia, Croazia, Ungheria, Italia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovenia.
- Gruppo B (quadro strategico rafforzato): per i paesi rientranti in questo gruppo la Garanzia Giovani ha contribuito a sviluppare e rafforzare politiche già presenti negli ordinamenti nazionali. Fanno parte di questo gruppo Austria, Germania, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Olanda, Svezia e Regno Unito.
- Gruppo C (ad oggi la riforma è più limitata): l'attuazione di nuove riforme in linea con la Garanzia

[72] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, COM (2016) 646 final, Bruxelles, 4 ottobre 2016.
[73] *Ivi*, p.8.

Giovani è stata fermata da vari problemi o ritardi. All'interno di questo gruppo si trovano Cipro, Repubblica Ceca, Grecia, Spagna, Romania, Repubblica Slovacca.[74]

Grafico 10. Confronto tra percentuali di disoccupati in relazione alla popolazione attiva della fascia di età 15-24 e percentuali di disoccupati in relazione alla popolazione attiva della fascia di età 25-74.[75]



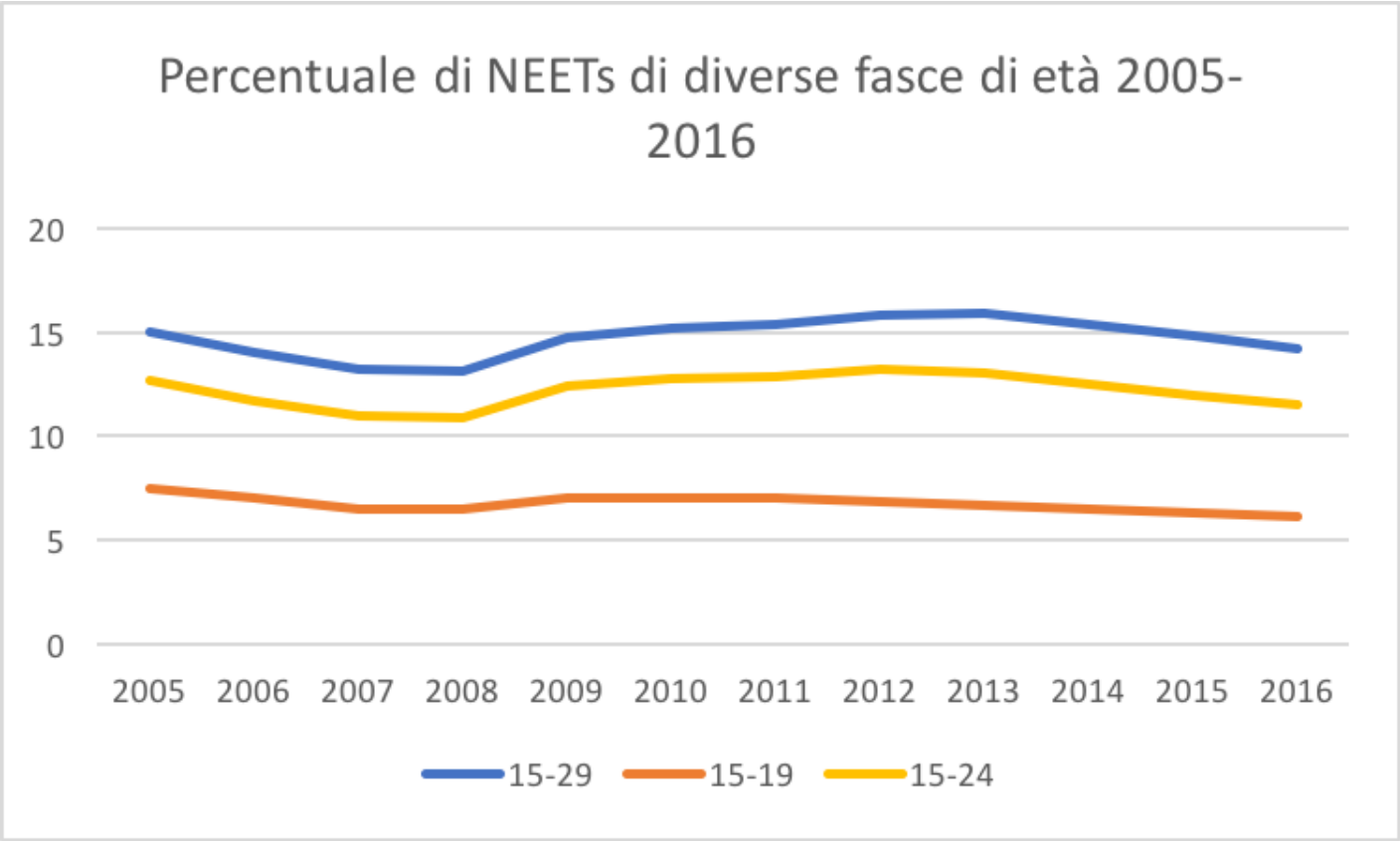
Fonte: Eurostat

[74] *Ivi*, pp. 8-9.
[75] Eurostat, *Unemployment by sex and age- annual average*, 5 settembre 2017.

In seguito alla grande recessione, il mercato del lavoro dell'Unione è stato duramente colpito, e ne hanno risentito fortemente i tassi di occupazione europei. Infatti il tasso di disoccupazione per i giovani rientranti nella fascia di età 15-24 dal 2008 al 2013 è cresciuto di 8,8 punti percentuali, passando dal 15,1 % al 23,9%. Un aumento che assume ancor più rilevanza se paragonato alla crescita del tasso di disoccupazione relativo a tutta la popolazione attiva (corrispondente alla fascia di età 25-74), che nel lustro considerato è stata di 3,7 punti percentuali, passando dal 5,8% al 9,5%, come si può evincere dal grafico 10. Sempre nello stesso grafico sono rappresentati gli anni successivi al 2013, fino al 2016, e osservando i due tassi di disoccupazione si può notare come le due curve che li rappresentino, superato il 2013, ritornino con pendenza negativa, a rappresentare un calo del livello dei disoccupati. Infatti da quota 23,9% del 2013 si è scesi al 18,8% del primo trimestre del 2016 per la fascia di età 15-24, con una differenza quindi del 5,1%, mentre per la fascia di età 25-74 il calo è stato solo di 1,9 punti percentuali.[76] Si può dedurre quindi che, almeno per ciò che riguarda i disoccupati, le misure adottate dall'Unione in contrasto alla disoccupazione giovanile stanno avendo buon esito. Però nonostante il miglioramento rispetto alla situazione precedente, in valore assoluto restavano ancora 4,2 milioni di giovani disoccupati, con tassi molto preoccupanti in Grecia (47,7%), in Spagna (45,2%) e anche in Italia (37,2%), mentre solamente la Germania ha raggiunto un livello di disoccupazione inferiore al 10%.[77]

Grafico 11. Livello medio europeo di NEETs per le diverse fasce di età nel periodo 2005-2016.[78]

[76] Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 5/2017, Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Luxembourg.
[77] *Ibidem*.
[78] Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEETs rates) [yth_empl_150]*, 15 settembre 2017.



Fonte: Eurostat

La categoria di persone a cui più si rivolge la Garanzia è però rappresentata dai NEETs. Come si è visto nel primo capitolo, questa categoria di persone è rappresentata dai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, i quali non stanno frequentando un corso scolastico, un corso di formazione professionale e non risultano occupati. Generalmente essi si riferiscono alla fascia di età 15-24, anche se in molti territori si è deciso di riferirsi alla fascia di età 15-29 per comprendere più persone a rischio di esclusione sociale, oppure di passare alla fascia di età 15-19 per concentrarsi maggiormente sull'abbandono scolastico prematuro. Il livello di NEETs 15-24 presenti nel territorio dell'Unione nel 2004 si attestava al 12,9%, percentuale che però nel periodo compreso tra il 2004 e il 2008 è scesa di due punti, fino a raggiungere il 10,9% (le cifre sono simili anche per la fascia di età 15-29). Con il presentarsi della crisi economica questi numeri sono cresciuti, per arrivare nel 2013 a un tasso di NEETs 15-24 del 13%, mentre per la fascia di età 15-29 si è raggiunta la cifra record del 15,9%. Con riferimento alla fascia di età 15-24, il livello è sceso al 12,5% nel 2014 e al 12% nel 2015, con un calo di un punto percentuale. In valore assoluto invece i NEETs presenti sul territorio europeo nel 2015 erano 6,6 milioni. La distribuzione sul

territorio non era però omogenea e evidenziava molti squilibri fra le regioni europee. Infatti alcuni stati, come Svezia, Danimarca, Germania, Olanda e Lussemburgo, presentavano una percentuale di NEETs inferiore al 7%, mentre Irlanda, Spagna, Romania, Croazia, Grecia, Bulgaria e Italia superavano quota 14%, con queste ultime due con un livello di NEETs superiore al 19%, il più alto di tutta l'Unione.[79] Secondo le ultime rilevazioni Eurostat, nel 2016 il livello di NEETs è sceso ancora per tutte le fasce di età, raggiungendo l'11,5% per la fascia 15-24, il 14,2% per la fascia 15-29 e il 6,1% per la fascia 15-19. Come si può osservare nel grafico 11, il tasso di NEETs è andato calando fino al 2008, quando ha invertito la tendenza ed è iniziato a salire sino a raggiungere il suo livello più alto nel 2013, per poi riavere tendenza decrescente e raggiungere livelli pre-crisi.[80] Le pendenze negative delle curve nel grafico 11, soprattutto quelle relative alle fasce di età 15-24 e 15-29, rappresentano un buon risultato per l'Unione, segno che le tante politiche per evitare l'esclusione sociale e la lotta alla disoccupazione, tra cui la Garanzia, stanno avendo riscontri positivi. In un rapporto di monitoraggio però la Commissione fa notare come il calo del numero di soggetti NEET sia più dovuto a un calo dei NEETs disoccupati piuttosto che di quelli inattivi, per i quali è necessario un periodo di tempo maggiore affinché le politiche adottate possano raggiungerli e migliorare la loro situazione.[81]

3.2. Struttura dei differenti modelli di Garanzia Giovani implementati dagli stati membri

Dovendo però coprire mercati del lavoro profondamente, con istituzioni differenti e problemi differenti, i programmi Garanzia Giovani dei diversi stati membri si differenziano notevolmente tra loro a livello strutturale. In particolare si differenziano in base al *target* a cui è rivolta questa politica e in base ai limiti temporali entro i quali dovrebbe agire la Garanzia. Ogni paese ha fatto scelte differenti, al fine di adattare meglio la Garanzia Giovani al proprio mercato del lavoro e agli obiettivi che intendeva raggiungere tramite questa iniziativa.

---

[79] Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

[80] Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEETs rates) [yth_empl_150]*, *cit*.

[81] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, *cit.*, p.12.

Con riferimento al gruppo di persone verso cui è rivolta la Garanzia, sono presenti principalmente tre tipologie differenti. La maggioranza degli stati membri dell'Unione hanno attuato un programma Garanzia Giovani classico, ossia riferito alla fascia di età 15-24. Questo è il gruppo di persone verso cui si rivolge principalmente l'Unione quando parla di giovani, e quindi molte garanzie si riferiscono a questo gruppo. Specificatamente, hanno instaurato una Garanzia Giovani rivolta alla fascia di età 15-24 l'Austria, il Belgio, Cipro, la Repubblica Ceca, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, l'Irlanda, il Lussemburgo, Malta, la Romania, la Svezia e il Regno Unito (anche se al termine del negoziato che definirà i termini della Brexit, la Garanzia Giovani del Regno Unito sarà slegata da quelle facenti capo all'Unione). Anche la Finlandia si riferisce a questo *target*, anche se si riserva di estenderlo fino ai 29 anni nel caso di laureati da poco tempo. È proprio l'istruzione terziaria ad aver diviso i vari stati membri sulla scelta di un *target* comune, dal momento che i sistemi d'istruzione non sono armonizzati a livello comunitario, e quindi i soggetti uscenti da essi non raggiungono il mercato del lavoro nello stesso momento, necessitando di supporto per più anni rispetto a chi ha completato prima il ciclo di studi. Per questi motivi paesi come Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia e Spagna hanno scelto di riferirsi alla fascia di età 15-29, più ampia e più adatta al supporto dei soggetti che si affacciano al mondo del lavoro. Si collocano in una posizione intermedia i Paesi Bassi, che fissano un *target* per gli *under* 27.[82]

Anche per quanto riguarda il periodo di tempo entro cui la Garanzia deve offrire una proposta al soggetto iscritto ci sono molte differenze. La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 che esprimeva la necessità di adottare una Garanzia per i giovani sul territorio europeo indicava come quattro mesi il limite temporale entro cui andava offerta una politica attiva o un orientamento al giovane iscritto. La maggior parte degli stati membri si è quindi conformata alle disposizioni dell'Unione, anche se sono presenti significative eccezioni. Gli stati scandinavi, ovvero Danimarca, Svezia e Finlandia (che sono stati trattati anche nel primo capitolo riguardo alle radici storiche della Garanzia Giovani) hanno deciso di accorciare i tempi, riducendo il periodo di quattro mesi previsto. Infatti la Svezia ha indicato come periodo temporale 90 giorni, così come la Finlandia che ha previsto un arco temporale di tre mesi. La Danimarca invece ha scelto di adottare un limite di tempo entro cui proporre ai soggetti registrati un'offerta inferiore ai quattro mesi previsti dalla raccomandazione dell'aprile 2013, variabile

[82] Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 5/2017, Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, *cit.*, p. 118.

però a seconda del livello di difficoltà di ingresso nel giovane nel mercato del lavoro. È però da sottolineare come questi tre territori europei abbiano un mercato del lavoro meno in difficoltà rispetto alla maggioranza degli altri stati membri, e tassi di disoccupazione inferiori alla media europea. Inoltre sono regioni che hanno introdotto politiche analoghe alla Garanzia negli anni ottanta, e possono quindi vantare una strutturazione delle garanzie nazionali più efficiente. Anche i Paesi Bassi hanno seguito la strada danese, mentre l'Austria ha indicato che la Garanzia deve agire il più rapidamente possibile, senza quindi indicare un limite temporale. Dei 28 paesi membri (27 se si esclude il Regno Unito), solamente il Belgio ha preferito optare per un limite temporale maggiore dei quattro mesi previsti per l'Unione, alzandolo fino a un massimo di sei mesi, nelle regioni in cui si presentano maggiori difficoltà.[83]

In tutti gli stati membri è possibile registrarsi al programma Garanzia Giovani tramite i *public employment services* (PES), ovvero i servizi pubblici per l'impiego, le autorità che cercano di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. I PES svolgono un ruolo fondamentale per la Garanzia, dal momento che sono le principali istituzioni che contribuiscono all'attuazione dell'iniziativa. Più in generale comunque svolgono un ruolo fondamentale per il mercato del lavoro europeo, che l'Unione ha riconosciuto, ed ha quindi tentato di coordinare i diversi PES nazionali, così da formare una rete europea, attraverso diverse iniziative, come la creazione di un *network* europeo dei PES,[84] al fine di rafforzare la cooperazione fra essi, o l'iniziativa PARES (partnership between Employment Services).[85] Oltre questi organismi, spesso gli stati membri stabiliscono la possibilità di registrarsi attraverso altri istituti, oppure attraverso la creazione di una piattaforma elettronica apposita. Continuando il riferimento alle piattaforme elettroniche, 17 stati hanno ammesso la possibilità di registrarsi al programma *online*, ovvero attraverso siti dedicati alle iniziative riguardanti il mercato del lavoro. Tra questi 17, Spagna, Portogallo ed Italia hanno anche creato un portale apposito per la Garanzia Giovani, in cui si possono ritrovare le informazioni sul programma, i dati di monitoraggio del programma e la legislazione europea pertinente.[86]

---

[83] *Ibidem*.

[84] Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Decisione n.573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) (testo rilevante ai fini del SEE)*, 28 maggio 2014.

[85]

[86] I tre portali sono i seguenti: https://www.garantiajovem.pt per il Portogallo, https://garantiajuvenil.mtin.gob.es per la Spagna e http://www.garanziagiovani.gov.it per l'Italia.

3.3. Analisi dei risultati della Garanzia Giovani in chiave europea

Dopo aver analizzato la struttura che la Garanzia Giovani assume nei vari paesi membri dell'Unione, è ora possibile passare ad un'analisi dei risultati che la Garanzia ha ottenuto per il mercato del lavoro europeo. A partire dal 2014, la Commissione ha calcolato che 14 milioni di giovani europei hanno partecipato a un programma Garanzia Giovani, e di questi 9 milioni si sono visti offrire e hanno accettato offerte di lavoro, di tirocinio, di apprendistato o di istruzione. Per quanto riguarda i disoccupati la Garanzia sembra aver riscosso un discreto successo, ma la situazione è differente se si osservano i risultati prodotti dall'iniziativa sulla categoria dei NEETs. Con dati riferiti all'anno 2015, il programma Garanzia Giovani ha raggiunto e coinvolto solamente il 37,5% di tutti i soggetti considerati NEET all'interno dell'Unione, ovvero neanche quattro su dieci. Una percentuale sicuramente non elevata, seppur in crescita di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Dei giovani NEET raggiunti dalla Garanzia, al 40,3% veniva fatta un'offerta di politica attiva a quattro mesi dalla registrazione, ovvero il limite di tempo previsto per l'azione della commissione. Anche questo numero è in crescita rispetto all'anno precedente, quando questa percentuale si attestava al 37,1%. È invece in calo di 1,3 punti percentuali rispetto al 2014 la percentuale di soggetti che si possono definire in una situazione definibile positiva a sei mesi dalla conclusione del percorso, che adesso si ferma al 35,5% degli uscenti dalla Garanzia.[87] Tra questi il 70,2% ha ricevuto un'offerta di lavoro, il 13,2% un'offerta di istruzione, il 12,1% ha ricevuto un'offerta di tirocinio ed infine il 4,1% si è visto recapitare un'offerta di apprendistato.[88]

Tabella 1. Confronto fra percentuali di NEETs raggiunti dalla Garanzia Giovani.[89]

	2014	2015
EU 28	35,5	37,5
AT	83,7	88,7
BE	n.d.	69,5

[87] Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, SWD (2016) 323 final, Strasburgo, 4 ottobre 2016.

[88] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, *cit.*, p.11.

[89] *Ibidem*.

BG	19,3	14,3
CY	18,3	19,8
HR	65,1	59,9
DK	68,8	62,7
EE	19,7	23,3
FI	67,1	71,2
FR	89,6	80,5
DE	58,4	60,9
GR	27,7	33,5
IE	58	59,5
IT	2,4	10,5
LV	19,9	28,1
LT	27,6	44,9
LU	26,6	31,1
MT	13,2	5,6
NL	41,6	48,2
PL	69,5	63,3
PT	41,3	49,4
CZ	23,3	46,4
RO	18,5	17,1
SK	60,9	54,2
SI	61,6	50,2
ES	2	10,7
SE	63,2	56,2
HU	n.d.	2,6

A livello dei singoli stati membri, la Garanzia Giovani ha ottenuto risultati alterni. Per quanto riguarda le percentuali di NEETs rispetto alla popolazione attiva che la Garanzia è riuscita a coinvolgere, le cifre variano da risultati molto positivi a risultati decisamente insufficienti. Come si può vedere nella tabella 1, i paesi del Nord Europa, e più in generale quelli in cui non erano presenti elevati tassi di NEETs, hanno percentuali alte, ossia sono in grado di raggiungere buona parte dei soggetti rientranti in questa categoria. Oltre ai paesi scandinavi, tutti con tassi superiori al 50%, e alla Germania, spicca il risultato ottenuto dall'Austria, che è riuscita a coinvolgere quasi il 90% dei NEETs. Salta anche in evidenza l'80,5%, che seppur in calo rispetto all'anno precedente, resta uno dei risultati maggiormente positivi, considerando soprattutto che la Francia è uno degli stati dell'Unione con un livello di disoccupazione tra i più elevati. Nonostante un livello medio discretamente positivo, sono presenti anche quote inferiori al 20%, come

nel caso di Spagna e Italia,[90] che raggiungono solamente il 10%. In queste situazioni le cause possono essere ricondotte a una conoscenza poco diffusa del programma, dovuto sia al fatto che è un provvedimento relativamente nuovo che a una campagna informativa rivedibile e migliorabile, oppure anche a una difficoltà dei servizi per l'impiego nel riuscire a individuare i NEETs e a coinvolgerli.[91]

Tabella 2. Percentuali di soggetti registrati a cui è stata offerta un'iniziativa entro quattro mesi dall'iscrizione.[92]

	2014	2015
EU 28	37,1	40,3
AT	51,7	49,7
BE	n.d.	44,3
BG	27,3	35,9
CY	9,2	8,3
HR	34,6	32,7
DK	75,7	75,1
EE	58,3	55,3
FI	51,4	49
FR	25,1	24,3
DE	56,6	49,8
GR	42,7	24,1
IE	37,3	38,2
IT	95,3	72,6
LV	61,7	43,1
LT	54,9	42,6
LU	56,6	33,5
MT	64,6	73,8
NL	35,8	37,8
PL	40,2	43,2
PT	52,4	43,3
CZ	66,5	61,5
RO	35,4	47,8

[90] Nel caso dell'Italia si è visto nel capitolo 2 come nel 2016 il numero di iscrizioni è salito di molto e ha quindi coinvolto un numero molto maggiore di soggetti NEET.

[91] Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, *cit*.

[92] *Ibidem*.

SK	36,2	41,4
SI	39,5	37,8
ES	80,3	74,3
SE	40,4	43,2
HU	n.d.	94,2

Nella tabella 2 sono invece riportati i dati relativi al 2014 e al 2015 riguardanti la percentuale di soggetti registrati al programma Garanzia Giovani che hanno ricevuto un'offerta lavorativa, un apprendistato, un tirocinio oppure un corso di formazione entro quattro mesi dalla registrazione. Ovvero sono dati che permettono di valutare se il programma è riuscito nell'intento di offrire la certezza di un percorso formativo o lavorativo entro un limite temporale. In questo caso i numeri sono più bassi rispetto a quelli sui soggetti registrati, a causa soprattutto del fatto che non tutti i soggetti registrati possono essere presi in carico dalla Garanzia. In generale, si può dire che le quote più alte per queste rilevazioni corrispondano ai paesi che avevano basse quote di registrati, a significare che comunque per i servizi per l'impiego e per il programma stesso è naturalmente più agevole gestire un numero di soggetti non elevato. Al contrario nei paesi che avevano buone percentuali di registrati, corrispondono ora delle quote basse, a denotare la difficoltà nella gestione di un grande numero di giovani registrati.[93]

Tabella 3. Percentuali di soggetti in una situazione positiva a sei mesi dal termine del percorso.[94]

	2014	2015
EU 28	36,8	35,5
AT	62,4	62,8
BE	n.d.	43,2
BG	19,6	23,4
CY	21,4	14,7
HR	56,3	56
DK	68,2	49,9
EE	n.d.	n.d.
FI	n.d.	n.d.
FR	n.d.	n.d.
DE	n.d.	n.d.

[93] *Ivi*.
[94] *Ivi*.

GR	36,6	40,9
IE	71,5	71,4
IT	69,5	64,1
LV	7,6	1,6
LT	41	46
LU	n.d.	n.d.
MT	73	68,6
NL	n.d.	n.d.
PL	18,8	13,5
PT	54,7	45,4
CZ	n.d.	n.d.
RO	24,6	19,7
SK	2,2	4,3
SI	n.d.	n.d.
ES	63,3	37,7
SE	54	46,7
HU	n.d.	30,4

La tabella 3 mostra i dati riguardanti le percentuali dei soggetti che si trovano in una situazione positiva (ovvero sono reinseriti nella società, e stanno svolgendo un'esperienza lavorativa oppure formativa) a sei mesi dalla conclusione del percorso. Nonostante non siano disponibili i dati per molti stati membri, si può notare come le cifre non siano elevate in molti casi, e che comunque la media generale si attesta ben al di sotto del 50%. Alcuni paesi possono però vantare percentuali considerabili molto positive, come l'Irlanda la cui quota supera il 70% e Italia, Malta e Austria che superano il 60%.

Al termine di questa analisi dei risultati prodotti dalla Garanzia Giovani sugli stati membri dell'Unione, è possibile affermare che la Garanzia Giovani ha contribuito a migliorare la situazione occupazionale europea, ed in particolare a recuperare e reintegrare nella società i soggetti rientranti nella categoria NEET. Al di là dei dati sopracitati però, il risultato più importante ottenuto da questa politica comunitaria è stato il promuovere un gran numero di provvedimenti diretti al miglioramento dei mercati del lavoro degli stati membri dell'Unione, molti dei quali con portata strutturale. Questo era un obiettivo che la Garanzia si era posta, ossia non soltanto migliorare la situazione occupazionale attuale, ma soprattutto contribuire alla creazione di un mercato del lavoro più flessibile e più pronto a rispondere autonomamente alle difficoltà che ciclicamente gli si presenteranno davanti. È per queste motivazioni che la Garanzia Giovani ha attirato su di sé l'attenzione di altri attori internazionali, come i membri del G20, che l'hanno

vista come un potenziale strumento per raggiungere i propri obiettivi in termini di disoccupazione giovanile[95], o anche organizzazioni internazionali focalizzate su temi sociali, come l'OCSE e l'ILO.[96]

[95] L'obiettivo è una riduzione del 15% dei giovani a rischio di esclusione dai mercati del lavoro dei paesi membri del G20, da raggiungere entro il 2025.

[96] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, *cit.*, p.20.

Conclusioni

Al termine della trattazione riguardo l'iniziativa dell'Unione Europea denominata Garanzia Giovani, di cui nel presente elaborato si è cercato di ricostruire le caratteristiche strutturali e gli effetti da essa prodotti, a questo punto è possibile trarre le conclusioni sull'operato della Garanzia nel territorio europeo.

La Garanzia Giovani si prefigge il raggiungimento di un obiettivo importante, ovvero la costruzione di un sistema che assicuri ai soggetti che vanno a costituire la popolazione giovanile dell'Unione un percorso di vita, sia professionale che formativo, nel momento in cui si trovano in una situazione di esclusione sociale. È un obiettivo molto ambizioso, e se si guarda solamente a questo traguardo è possibile affermare che la Garanzia non l'ha raggiunto, o quanto meno non completamente. Sono ancora troppi i soggetti che si iscrivono al programma Garanzia Giovani che alla conclusione del programma non hanno trovato un'occupazione, o comunque un percorso specializzato che li porterà ad aumentare le proprie competenze per una futura occupazione.

Dall'attivazione della garanzia giovani comunque i livelli di disoccupazione e i tassi di NEETs riguardanti il territorio europeo sono diminuiti. È però difficile capire quanto questo risultato sia stato ottenuto tramite l'attivazione di questa iniziativa oppure come conseguenza di un miglioramento della condizione economica e sociale dei cittadini europei dopo gli anni della Grande Recessione che ha investito il territorio comunitario. Infatti con una graduale uscita dalla crisi, di cui si stanno notando i primi risultati oggigiorno, sono migliorati tutti settori che vanno a formare il tessuto economico sociale europeo rispetto ai livelli di inizio crisi. È quindi complicato stabilire se le migliori situazioni in chiavi di disoccupazione giovanile siano da attribuire alla garanzia oppure siano dovute a naturale percorso di uscita dalla crisi economica.

Un risultato che sicuramente la garanzia ha ottenuto è stato il contribuire e promuovere l'introduzione di molte riforme relative al mercato occupazionale e alle politiche giovanili. Infatti negli ultimi anni l'Unione si è vista attraversare da molti cambiamenti sociali ed economici, che viaggiavano a una velocità folle, mentre al contempo le istituzioni europee si rivelavano inadatte a rispondere tempestivamente a queste novità, senza quindi riuscire a modellare un'Unione più vicina ai bisogni della società. Nel suo ambito, ovvero le politiche e l'occupazione giovanili, la Garanzia ha svolto un ruolo di propulsore per

l'attuazione delle riforme e delle misure necessarie nell'Unione e negli stati membri. Come si è visto nel terzo capitolo, negli stati membri dell'Unione sono state varate 132 riforme in tema di occupazione giovanile da quando è stata introdotta la Garanzia. Un risultato importante e necessario per cercare di contrastare l'ondata di disoccupazione giovanile che ha travolto l'Unione, con conseguenze non solamente economiche ma anche sociali.

Una Garanzia Giovani che riesca a coprire l'intera totalità dei suoi iscritti, ovvero che riesca ad offrire orientamento specialistico oppure una politica attiva a tutti i giovani registrati al programma, è forse irraggiungibile. Del resto neanche gli stati che hanno livelli di disoccupazione bassi e che hanno esperienza per quanto riguarda la Garanzia Giovani, come i paesi del Nord Europa, riescono a coprire tutti i soggetti iscritti.

La Garanzia può però cercare di raggiungere il maggior numero di registrati possibile, e soprattutto può rappresentare un incentivo, o comunque un'agevolazione, per l'introduzione di riforme che vadano a modificare il mercato del lavoro, per renderlo più adatto alle sfide attuali e più accessibile per le nuove generazioni. D'altra parte senza un mercato del lavoro che funzioni correttamente, con all'interno istituzioni efficaci e che reagiscano tempestivamente alle sfide, la Garanzia Giovani non può arrivare a funzionare in modo ottimale.

Bibliografia

- Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, *Rifinanziamento del programma Garanzia Giovani-Allocazione delle risorse aggiuntive a contrasto della disoccupazione giovanile provenienti dal rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani e dall'aggiustamento tecnico FSE,* Roma, 20 luglio 2017.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza"*, COM (2007) 359 definitivo, Bruxelles, 27 giugno 2007.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*, COM (2010) 2020, 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. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea"*, COM (2010) 477 definitivo, Bruxelles, 15 settembre 2010.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione"*, COM(2010) 682 definitivo, Bruxelles, 23 novembre 2010.
- 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 final*, Bruxelles, 5 dicembre 2012.
- Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, COM (2013) 144 final, Strasburgo, 12 marzo 2013.
- Commissione Europea, *Youth Employment Initiative and the European Social Fund: European Social Fund thematic paper*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, marzo 2014.
- Commissione Europea, *Memo: The EU Youth Guarantee*, Bruxelles, 8 ottobre 2014.

- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, COM (2016) 646 final, Bruxelles, 4 ottobre 2016.
- Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza*, SWD (2016) 323 final, Strasburgo, 4 ottobre 2016.
- Consiglio delle Comunità europee, *Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale*, GUCE C 038 del 19 febbraio 1974.
- Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza*, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, (2013/ C 120/01).
- Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 5/2017, Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Luxembourg.
- D.L. 28 giugno 2013, n. 76, *Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*, GU Serie Generale n. 150 del 28-06-2013.
- D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, *Disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*, GU Serie Generale n. 154 del 04-07-2000.
- Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs, and policy responses in Europe*, Publication office of the European Union, Luxembourg, 2012.
- Eurofound, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.
- Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.
- Eurostat, *Unemployment by sex and age- annual average*, 5 settembre 2017.

- Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEETs rates) [yth_empl_150]*, 15 settembre 2017.
- Luciano Monti, *Politiche dell'Unione Europea: la programmazione 2014- 2020*, Luiss University Press, Roma, 2016.
- Massimiliano Mascherini, *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Eurofound, Dublino, Ref.: EF1242, 13 giugno 2012.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, 2013.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *153° Report settimanale- aggiornamento al 27 luglio 2017*, Roma, 28 luglio 2017.
- Niels Hummeluhr, *Youth Guarantee in the Nordic Countries*, Segretariato Ocse, Parigi, novembre 1997.
- Organizzazione internazionale del lavoro, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?* , Sintesi sulle politiche – Occupazione, 4 aprile 2013.
- Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Decisione n.573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) (testo rilevante ai fini del SEE)*, 28 maggio 2014.
- Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 0/2017*, 31 dicembre 2016.
- Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali dell'ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia- Rapporto trimestrale numero 1/2017*, 31 marzo 2017.

Abstract

The problem of employment, and the attempt made to find a solution to it, was already present in the European Communities' founding fathers' minds. However, despite these initial resolutions for which concerns the employments, no real regulatory interventions have been made until 1974, the date when the first Plan of intervention in the social field was adopted.

So for the first twenty years European authorities have not intervened in the social field. This immobilism was not due to a lack of need of intervention in that field, but rather to the great trust of the European legislator towards the market and towards the forces that, according to him, should independently balance the gaps that we can see in the European territory.

With the arrival of the 60s and the 70s, and with the respective climate of tension that carachterized those years, the European institutions decided to intervene for real and with determination in the social field: they created the first Plan of intervention. So for the first time in a Community's official document, themes such as the improvement of employment and of workers' life conditions are stated as primary goals. Moreover, for the first time the cathegory which the paper is mainly referred to has a name: young people.

Other two important documents, launched by the EU in the first decade of the new millennium, have represented important steps towards in the social field. The first is represented by the Lisbon Strategy , the economic and social agenda approved by the Lisbon European Council of 23rd-24th March, 2000. With this strategy, the EU had the goal of reaching an economy based on a more dynamic and competitive knowledge by 2010, as to achieve a sustainable economic growth from a social point of view, and to continue the battles against social exclusion and poverty.

But seen the bad results of the mentioned actions, in 2010 the EU has decided to address the common action in the social field, mainly through a public statement of the Commission where a strategy became definite, with the objective of facing the following decade, that is the European Agenda 2020. In this paper the Commission specify that the EU should have an intelligent, sustainable and inclusive growth, in the path that will bring her to 2020; this growth must be reached with specific goals.

To achieve the aims of the Agenda 2020, the Commission proposed the adoption of some "guiding light initiatives" and addressed new communications to the EU members. Among them, the paper "An agenda for a new knowledge and for the employment: the European help towards the definitive employment". A second message is central for which concerns this thesis, as it concerns the cathegory of people which

it is referred to: it is "Youth on the Move". It concerns only young people, to hinder a very widespread phenomenon in the European territory: youth unemployment. The objective is to intervene mainly on two fields: the improvement of the European young people's education levels - too often under the levels considered acceptables by the EU - and specific interventions for which concerns youth employment. For this last one, the most important intervention is the institution of a Youth Guarantee, arranged by the European authorities.

The International Labour Organization (ILO) defined the youth guarantee with the following terms: "The concept of youth guarantee considers the right to have access to a job or to the education, for a defined group of young people and the obligation for the public services for the employment or for another public authority to provide services and/or to create programs in a defined period of time".

The youth guarantee is a measure wished by the EU Council, which in 2013 expressed a recommendation to the state members, to create one. In particular, the guarantee was mainly referred to the so-called NEETs, acronym of "Not in education, employment or training". This cathegory is represented by people between 15 and 29, who are not attending an educational course, a professional training course or that are unemployed. These individuals often have a very low education level, many times corresponding to levels 1 or 2 of ISCED classification. Usually in the European territory the age slot used for Eurostat statistic relevations is 15-24. Despite this, many others age slots are used, for example 15-29 or 15-34. The NEETs can be also divided according to the situation in which they are in the labour market, that is if they are employed or not. Indeed, Eurofound published the data of NEETs' economic cost for the EU and for the state members, underlining how the individuals that are

in this situation represent both a loss in human capital and an economic loss.

The youth guarantee was created by the European institutions only in 2013, but it has deeper roots in the macro area of public politics. Indeed, the Nordic countries have been the first to develop this kind of politics. Sweden, Denmark, Finland, Norway and Iceland have invented and promoted since the 70s labour politics that we can indicate as the ancestors of the youth guarantee. These countries, historically inspired to social democratic principles and for this reason more sensitive towards

social topics, developed during the years a very widespread welfare system, that intervened also in the labour market. Scandinavian countries lived a very favorable economic conjuncture during the 60s. But with the arrival of the first oil crisis the favorable conjuncture ended, the economic growth stopped and in these countries -for the first time after the World Wars- employment problems began. In particular, they noted that youth unemployment increased mainly with respect to the general

one. This is why North European countries' legislators decided to intervene with specific operating politics: among them, the first youth guarantees.

The aim of the recommendation is to create a youth politics, intended to intervene structurally on the labour market, taking example from analogous provisions that are already present in some European countries. The period in which the guarantee should start acting was detected in 4 months from the beginning of the unemployment or, as an alternative, from the end of the obligatory educational system. The paper also states that the EU must take into consideration the differences between labour markets and social protection systems of the European regions, as well as the fact that young people do not represent a "unicum", but a heterogeneous group: this is the reason why it needs different interventions, according to the various necessities of the subcategories of this group.

Moreover, the recommendation states the orientations that must be followed by the institutions, both communal and national or local, in order to adopt a guarantee system for young people. In particular, they should: elaborate strategies based on partnership, intervene rapidly on the labour market and on people who are potentially in danger, implement corrective measures for the integration in the labour market, develop a constant evaluation of the results gained by the guarantee.

The member states have to act in a specific way in the youth guarantee system, to shape and adapt to the characteristics of the individual national and local backgrounds.

To actualize the Guarantee, the capitals made available by the EU are mainly two: the European Social Fund (ESF or FSE) and the Youth Employment Initiative (YEI). For the 7 years, the EU decided to endow FSE with 23.1% of the entire budget to allocate for the European cohesion politics, for a total of 80 million euros. Of these 80 millions, the annual endowment granted by the fund to support the struggle against youth unemployment is more than 10 million euros. The initiative for youth employment was instituted in 2013, after a paper of the Commission addressed to the other European institutions, to increase the economic support for the European regions that are most in trouble. This initiative is intended for supporting the measures against European unemployment, in the areas that have a percentage of young NEETs in the age slot 15-24, more than 25%.

Recently the European Union decided to finance again the PON IOG for the years 2017-2020, as to finance the Youth Employment Initiative for a total of 1.2 billion euros, sum allocated to finance again all the initiatives in the PON Youth Employment Initiative area of interest. To support this kind of measures, the assigned endowments from the European institutions to the project are not sufficient. We need to take into consideration also the efforts made by the member states, both at a political and a financial level, that are necessaries to go against youth unemployment.

In the evaluation of the results made by the Youth Guarantee, there will be taken in consideration two different levels of analysis: in a first evaluation, will be analyzed the effects that the Guarantee has produced on the whole local labour market, having as a reference a national dimension; after the first analysis level will be studied the impact of this policy on a local level. The Italian territory will be divided in four macroregions: the first area is represented by the North-West with regions as: Piedmont, Valle d'Aosta, Liguria and Lombardia; the second macroregion, North-East, with Trentino-Alto Adige (divided in the two autonomous provinces of Bolzano and Trento), Veneto, Friuli-Venezia Giulia and Emilia-Romagna; these two northern macroregions will be placed side by side with the centre of Italy, which is made up by Tuscany, Umbria, Marche and Lazio, and the South-Islands that reunite Abruzzo, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicily and Sardinia.

It was necessary to understand how the Youth Guarantee Programme has been structured on the Italian territory. The Italian Government, with a decrete of June 2013, promoted the formation of a Mission Structure placed in the Ministry of Labour that involves different institutional subjects. The structure should have lead the process of the activation of the Guarantee, promoting the knowledge, defining the national guidelines for the implementation doing an ongoing monitoring to valuate the work.

After the recommendation of the EU Council for the Youth Guarantee, the Govern made a Guarantee Actuation Plan, that explains the main objects the politic wants, how to reach them and which aide the knowledges given by the national and local institutions.

Starting from the main goal, the first step to increase this policy is to recognize to which age target it is addressed. The govern choose to considerate for the first six life months of the Guarantee only the target indicated by the council, that is between 15 and 24 years, and later to involve the people between 15 and 29 years old, a target that is better for both the scholar system and the Italian labour market. In these two age targets, the Actuation Plan highlights two groups that represent the subject to which the policy is addressed: people who are registered as unemployed or that are not doing on educational process, and the unemployed people that left school prematurely but that are searching for a job. In these two main groups, the subjects are divided in other small groups, based on the educational levels of them.

The activation of the Youth Guarantee is made up of different moments: communication and information, registration, profiling, offering and monitoring.

For what concerned the Youth Guarantee, the regions have the role as intermediate organisms, that means that they will activate actions for the education and will help the subjects in the activation of work experiences.

After the analysis of the effects produced by the Guarantee on the Italian territory, it was necessary to return to the European dimension and analyze the communitary results. While the national institutions do monitoring operations, the communitary institutions publish monitoring country reports, to evaluate the activation of the national programs, trying to underline difficult situations. It has been made a compared analysis between the different members of the EU, to do a balance of the Guarantee operation on a European level.

After the recommendation of the EU, all the 28 member states decided to adopt the initiative and to insert it in the national plans. Starting from the autumn 2013, the member states published their own plans explaining their goals for the Youth Guarantee.

The Youth Guarantee Programme focused its attentions on the NEETs who were not registered in centres for the employment, and in addition the Guarantee was considered as a subsidy useful to activate reforms for the member states. The Commission esteems that between 2013 and 2015 the member states made 132 reforms for the youth occupation. A number better that is compared with the one of the past years. Moreover the Commission though to divide the member states in three groups, according to the efficacy that has the Youth Guarantee: accelerated reform, strengthened strategic frame, limited reform.

The Youth Guarantee programs are differentiated on a structural level. They are differentiated for the target this policy is addressed to, and for the time limits it acts. Each country made different choices to adopt the Youth Guarantee to its market and to the goals it wanted to reach.

The commission calculated that 14 million of young Europeans registered for a Youth Guarantee Programme and that 9 million of these accepted a work or an internship.

At the end of this analysis it has been possible to affirm that the Youth Guarantee contributed to improve the NEETs occupational situation.

The most important result is to promote programs for the improvement of the European labour markets to make them flexible and ready to face difficulties. Those are one of the reasons why the Youth Guarantee is important also for G20 members and for international organizations as OECD and OIL.