



*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Politiche Sociali e del Lavoro*

TITOLO

*“La Garanzia Giovani come argine contro la disoccupazione giovanile. Realtà o illusione?
Politiche adottate e risultati conseguiti in un quinquennio”*

RELATORE

Prof. Antonio La Spina

CANDIDATO

Gaetano Del Prete De Cillis

MATRICOLA

630062

CORRELATORE

Prof. Maria Elena Cavallaro

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

*All' impegno, alla fatica e al sacrificio,
uomo è colui che prega come se fosse tutto nelle mani di Dio
e lavora come se tutto fosse nelle sue mani.*

Indice

	<i>pagina</i>
<i>Introduzione</i>	3
Capitolo 1 <i>Che cos'è la Garanzia per i Giovani</i>	5
1.1 L'evoluzione storica della questione	6
1.2 Le raccomandazioni del 2013	10
Capitolo 2 <i>La politica di implementazione nei vari Stati membri</i>	13
2.1 Le differenze tra i Paesi membri: i requisiti	15
2.2 Implementazione: modalità	20
Capitolo 3 <i>I risultati e le sfide future</i>	24
3.1 I risultati conseguiti dall'Iniziativa sull'occupazione Giovanile	26
3.2 Le sfide future e le azioni necessarie dopo i primi anni di attuazione	31
Capitolo 4 <i>Un focus sul vicinato: il caso spagnolo</i>	33
4.1 Il piano di implementazione spagnolo	34
4.2 Le principali politiche intraprese	35
4.3 Conclusioni e nuove sfide	40
Capitolo 5 <i>Il "Bel Paese": attuazione e risultati della Garanzia Giovani in Italia</i>	41
5.1 La situazione antecedente alla Raccomandazione UE	41
5.2 Il Piano di Attuazione Nazionale e la Struttura di missione per le politiche attive.	43
5.3 Le prime misure adottate	45
5.3.1 Il tirocinio	48
5.3.2 Gli incentivi	48
5.3.3 Il Servizio Civile	49
5.3.4 L'apprendistato	49
5.3.5 L'accompagnamento al lavoro	50
5.3.6 Il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	50
5.3.7 La mobilità professionale	51
5.3.8 La formazione	51

5.4 Il rifinanziamento e la modifica delle misure	52
5.5 Le politiche implementate	59
5.5.1 Gli inserimenti occupazionali dei giovani	60
5.5.2 Il tirocinio	65
5.5.3 Il servizio civile	69
5.5.4 Gli incentivi occupazionali	71
5.5.5 L'Incentivo Occupazione NEET	75
5.5.6 Il sostegno all'autoimprenditorialità: il fondo Selfiemployment	79
5.5.7 La situazione attuale dei NEET	84
Capitolo 6 Focus sulle realtà Regionali: il Piemonte e la Sardegna	90
6.1 L'attuazione iniziale	90
6.1.1 L'attuazione in Piemonte	90
6.1.2 L'attuazione in Sardegna	91
6.2 L'analisi dei risultati sulla probabilità di accesso al lavoro	92
6.3 L'analisi dei risultati sul cambiamento dei canali di accesso	93
6.4 Conclusioni e prospettive	98
Capitolo 7 La nuova riforma e le prospettive per il futuro	99
Conclusioni	103
Bibliografia	106
Sitografia	110
Ringraziamenti	

Introduzione

Il Consiglio dell'Ue ha emanato una Raccomandazione nell'aprile 2013, recepita da 25 Paesi membri, con l'obiettivo di creare “una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL.[...]” Il Consiglio sostiene che le fasce giovani della popolazione, soprattutto quella sotto i 25 anni, sono state le più colpite dalla crisi. “[...] Essi sono vulnerabili perché si trovano in una fase di transizione, non dispongono di esperienza professionale, talvolta la loro istruzione o formazione non è adeguata, spesso la loro copertura assistenziale è limitata, hanno un accesso ridotto a risorse finanziarie e condizioni di lavoro precarie.

La politica di attuazione ha seguito strade differenti e diversi metodi nei vari paesi membri. Le motivazioni di tale differenze sono dovute alle divergenti situazioni sociali, economiche ed occupazionali. Innanzitutto, va considerato che già nel periodo precedente al 2012 vi erano nette differenze fra gli Stati dell'Unione. quei Paesi che avevano già precedentemente adottato programmi di garanzia per l'occupazione giovanile si siano trovati successivamente avvantaggiati mantenendo bassi i livelli di disoccupazione o addirittura in alcuni casi sono stati capaci di diminuirli come nel caso della Germania dove è stata la solidità del preesistente sistema occupazionale “robusto ed efficiente nel fornire un approccio personalizzato all'analisi dei fabbisogni e all'offerta di lavoro o di formazione accademica o professionale” (ISFOL 2016)

L'obiettivo di tale scritto è fornire un'analisi il più accuratamente possibile delle politiche implementate e dei risultati ottenuti dal Programma di Garanzia Giovani scaturito dalla Raccomandazione del 2013.

Nel primo capitolo verrà affrontata la questione in generale delineandone le caratteristiche principali e la sua evoluzione storica; verranno delineati gli obiettivi principali della Garanzia e i percorsi da seguire indicati dalla Raccomandazione del Consiglio sopracitata.

Nel secondo capitolo saranno analizzate le politiche di implementazione nei vari Stati membri e le differenze riscontrate in fase di analisi tra essi; vedremo come i requisiti di accesso alla Garanzia per gli Stati ha generato differenze nella realizzazione tra le varie Regioni europee. Inoltre, nonostante le modalità di implementazione dei servizi raccomandati, anche se con tempistiche differenti, abbia seguito lo stesse tre direttive (servizi di intermediazione per il lavoro; misure di politica attiva rivolte all'offerta di lavoro e finalizzate ad accrescere e ampliare le competenze dei giovani; misure di politica attiva rivolte alla domanda di lavoro) si denoteranno delle grandi differenze nei risultati a cinque anni dall'implementazione(saranno analizzati nel terzo capitolo. Nel quarto capitolo ci concentreremo su un caso specifico ovvero quello spagnolo analizzandone il PNIGJE (Piano di attuazione della garanzia in Spagna) che ne indica le modalità di implementazione per poi concentrarci sulle politiche adottate ed i risultati ottenuti.

Nella parte centrale di tale lavoro di tesi sarà trattato in particolare la situazione italiana. Nella prima parte del capitolo 5 ci concentreremo sulla situazione precedente alla Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani per poi esaminare il Piano di Attuazione Nazionale e la Struttura di missione per le politiche attive. Successivamente tratteremo le prime politiche adottate (tirocinio, apprendistato, servizio civile, accompagnamento al lavoro, incentivi occupazionali, sostegno all'autoimprenditorialità, la mobilità professionale e la formazione) e i risultati ottenuti. Infine verranno analizzate le nuove politiche intervenute a seguito del rifinanziamento della Garanzia del 2016; dopo un confronto pre e post rifinanziamento rispetto alle misure adottate si concluderà con i risultati contenuti nell'ultimo Rapporto ANPAL sulla Garanzia Giovani (2/2018) e le sfide per il futuro.

Nel sesto capitolo verrà analizzata la situazione particolare di due Regioni italiane: il Piemonte e la Sardegna sul piano statistico grazie ai dati contenuti nel documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull' applicazione della Garanzia Giovani del Senato della Repubblica.

Dopo aver esaminato le politiche implementate nelle due realtà locali condurremo un'analisi basata su un confronto in base a vari indicatori (la probabilità di essere avviati al lavoro; la variazione percentuale per tipologia contrattuale e gli effetti marginali) che serviranno a delineare la situazione pre e post implementazione della Garanzia e le prospettive future.

Nell'ultimo capitolo si passeranno in esame le ultime politiche adottate dal nuovo Governo in materia di occupazione giovanile e pensionamento che rivelano come delle misure tali possano ancora di più aggravare la situazione dei giovani vista la loro natura anti-generazionale.

1. Che cos'è la Garanzia per i Giovani

Il progetto di una garanzia per i giovani si inserisce in un contesto in cui l'Unione Europea si è resa conto dell'importanza delle misure di investimento sul capitale giovanile per accelerare e favorire la crescita economica futura.

Il Consiglio dell'Ue ha emanato una Raccomandazione nell'aprile 2013, recepita da 25 Paesi membri, con l'obiettivo di creare “una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL.[...]” Il Consiglio sostiene che le fasce giovani della popolazione, soprattutto quella sotto i 25 anni, sono state le più colpite dalla crisi. “[...] Essi sono vulnerabili perché si trovano in una fase di transizione, non dispongono di esperienza professionale, talvolta la loro istruzione o formazione non è adeguata, spesso la loro copertura assistenziale è limitata, hanno un accesso ridotto a risorse finanziarie e condizioni di lavoro precarie. Le giovani donne hanno maggiori probabilità di ricevere retribuzioni basse e di lavorare in condizioni precarie mentre i giovani genitori, soprattutto le giovani mamme, non possono contare su misure adeguate a raggiungere l'equilibrio tra la vita lavorativa e quella personale. Inoltre, alcuni giovani sono particolarmente svantaggiati o a rischio di discriminazione. Servono quindi misure di sostegno adeguate riconoscendo, al contempo, la responsabilità individuale dei giovani nel trovare una strada per inserirsi nell'attività economica.”¹

Il consiglio sostiene che i NEET (*people not engaged in education, employment or training*) europei siano 7 milioni e mezzo (12,9% dei giovani), che la caratteristica comune a questi individui sia lo scarso livello di istruzione e che molti di loro siano immigrati o provengano da situazioni sociali disagiate.

La categoria dei NEET è piuttosto ampia e racchiude vari sottogruppi ognuno con bisogni specifici; molti di loro però non cercano un lavoro attivamente e inoltre la mancanza di un sostegno strutturale da parte dello Stato non li aiuta in tale situazione.

La disoccupazione giovanile può lasciare tracce permanenti:

- a) rischio più elevato di disoccupazione in futuro;
- b) livelli ridotti di reddito futuro;
- c) perdita di capitale umano;
- d) trasmissione di povertà tra generazioni;
- e) minore motivazione a fondare una famiglia.

Il termine «garanzia per i giovani» si riferisce a una “situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un'offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta.”²

Tale garanzia ha l'obiettivo di contribuire a raggiungere tre degli obiettivi di Europa 2020:

1. 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. gli abbandoni scolastici devono essere inferiori al 10 %;
3. almeno 20 milioni di persone sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

¹ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)

² ibidem

1.1 L'evoluzione storica della questione

La questione di una garanzia per i giovani è già da oltre un decennio nel dibattito tra gli Stati membri.

Già in precedenza, alcuni Paesi quali Norvegia e Svezia, avevano già implementato e testato prime forme a tutela dell'occupazione giovanile. La Svezia, ad esempio, ha introdotto la prima garanzia per i giovani nel 1984, la Norvegia ha istituito un programma simile nel 1993 e la Danimarca e la Finlandia hanno implementato le loro prime garanzie per i giovani nel 1996.³

Sebbene questi esperimenti pionieristici differissero sotto diversi aspetti, avevano alcune caratteristiche comuni. Prima di tutto, hanno tutti condiviso l'obiettivo principale di ridurre il tempo in cui i giovani rimanevano disoccupati o inattivi. Per raggiungere questo obiettivo, questi primi programmi di garanzia per i giovani hanno cercato, in primo luogo, di preparare analisi personalizzate dei bisogni dei giovani disoccupati; in secondo luogo di garantire loro un'offerta di lavoro o un'opportunità di formazione accademica o professionale. Il secondo elemento che avevano in comune era il ruolo cruciale svolto dai PES, che erano fondamentali per la fornitura di un approccio personalizzato.⁴ Mentre queste prime garanzie giovanili sono state modificate da varie riforme negli ultimi decenni, hanno effettivamente ridotto la disoccupazione giovanile anche durante la crisi degli anni '90, che li ha messi alla prova molto presto dopo la loro creazione.⁵ La raccomandazione dell'aprile 2013 prima di individuare le linee guida per l'attuazione della garanzia, si sofferma ad individuare i punti di svolta chiave nella discussione europea precedenti a tale testo. Ci soffermeremo brevemente sulle risoluzioni, raccomandazioni e disposizioni che hanno assunto un ruolo fondamentale nel dibattito sulle politiche giovanili degli ultimi anni.

Sin dal 2005 il Consiglio aveva ribadito la necessità di «offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani» con l'adozione degli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione, decisione 2005/600/CE, del 12 luglio 2005⁶.

Con la 2008/618/CE, del 15 luglio 2008⁷, il Consiglio ha ridotto, per i giovani che abbandonano la scuola, il periodo di tempo a «non oltre quattro mesi».

Con risoluzione del 6 luglio 2010 sulla «promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti»⁸ il Parlamento europeo con un appello alla Commissione, agli Stati membri, alle parti sociali e alle altre parti interessate si è espresso affinché le politiche nazionali relative al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione siano provviste di una garanzia per i giovani, «che assicuri ad ogni persona giovane dell'Unione il diritto a un lavoro, a un apprendistato, a una formazione aggiuntiva o a una combinazione di formazione e lavoro dopo un periodo massimo di quattro mesi di disoccupazione».

Attraverso la comunicazione del 15 settembre 2010 «Gioventù in movimento (*Youth on the Move*)», la Commissione ha invitato gli Stati membri a introdurre una nuova forma di garanzia a tutela dell'occupazione giovanile.

La presente raccomandazione ha rafforzato e ribadito la necessità, per gli Stati membri, di perseguire tale obiettivo fornendo anche un aiuto alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione di tali sistemi di garanzia per i giovani.

³ Mascherini, M. 2012. Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).

⁴ ibidem

⁵ ILO (Research Department Working Paper N.4) 2015 p. 2

⁶ GU L 205 del 6.8.2005, pag. 21

⁷ GU L 198 del 26.7.2008, pag. 47

⁸ GU C 351 E del 2.12.2011, pag. 29.

Tale progetto si basa su quattro principi cardine volti a raggiungere gli obiettivi prefissati:

1. La crescita del mercato di lavoro deve avvenire in maniera “intelligente ed inclusiva” tramite iniziative volte a favorire lo sviluppo del sistema permanente dell’istruzione. L’obiettivo raccomandato è quello di abbassare i livelli di abbandono dell’educazione. Inoltre, tali iniziative vanno integrate con sistemi di tirocinio e apprendistato volti a favorire l’inserimento nel mondo del lavoro.
2. La concorrenza nell’innovazione e nella conoscenza perseguita dal mercato del lavoro attuale deve spingere gli Stati ad aumentare la fascia di giovani che accedano all’istruzione superiore; tale obiettivo deve essere perseguito anche tramite forme di mobilità internazionale. Tramite tali politiche sarà possibile aumentare l’integrazione, le conoscenze tecniche e pratiche del mercato del lavoro attuale favorendo l’inserimento dei giovani cittadini europei anche presso altri Stati membri.
3. Per quanto riguarda i supporti “l’iniziativa "Youth on the move" avrà un sito web sul quale sarà possibile reperire informazioni sulla mobilità nell'UE e sulle opportunità di formazione; la Commissione proporrà inoltre una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità. L’iniziativa intra UE "Il tuo primo posto di lavoro EURES" aiuterà i giovani a tenersi informati sulle opportunità di lavoro e a lavorare all'estero, e incoraggerà i datori di lavoro a offrire opportunità ai giovani lavoratori mobili. La Commissione considererà inoltre la possibilità di trasformare l'azione preparatoria "Erasmus per giovani imprenditori" in un programma che incentivi la mobilità degli imprenditori.”
4. Viene ribadito il ruolo fondamentale dei servizi per l’impiego e l’introduzione di una garanzia per i giovani tale da garantire una adeguata occupazione. Non si parla ancora di carattere vincolante ma si propone “l’istituzione di un osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti e un aiuto ai giovani imprenditori.”⁹

Le azioni chiave indicate nella comunicazione aprivano la strada a quella che sarebbe stata la definitiva garanzia del 2013:

- A. Creazione sito web del programma indicando le varie iniziative europee, nazionali e regionali; dovrà inoltre indicare le informazioni sui finanziamenti disponibili, sui vari programmi di formazione e l’elenco delle imprese che necessitano di tirocinanti o altri percorsi simili di inserimento nel mondo del lavoro
- B. Promozione mobilità tra i giovani europei nei programmi di apprendimento cercando di eliminare i limiti ed ostacoli sia economici che legali sugli spostamenti nazionali, europei e internazionali. Tale invito si basa sugli aspetti emersi durante la consultazione pubblica del 2009 sul libro verde "Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento". A tal fine è utile redigere un “Tabellone della mobilità” con il fine di misurare e monitorare i progressi dei vari Paesi membri permettendo possibilità di confronto e di *benchmarking*.
- C. Creazione di una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità di tutti i giovani (studenti, allievi, apprendisti, tirocinanti, ricercatori e volontari) e il loro processo di integrazione nel paese di destinazione.
- D. Garantire, tramite la pubblicazione di una guida sulle sentenze della Corte di giustizia europea sui diritti di chi studia all'estero, della trasparenza in merito di riconoscimento dei diplomi e trasferimento delle borse di studio.
- E. Basandosi sui principi dell’Europass, istituire un “passaporto europeo delle competenze per registrare in modo trasparente e comparabile le competenze acquisite durante tutta la vita in diversi contesti formativi, tra cui le competenze informatiche e quelle ottenute mediante l'apprendimento informale e non formale. Il passaporto dovrà favorire la mobilità e facilitare il riconoscimento delle competenze tra i diversi paesi.”

⁹ COM (2010) 477 pag.2/3

Nella decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010¹⁰, in particolare, agli orientamenti 7 e 8, si spingevano gli Stati membri a portare avanti l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e ad aiutarli, integrandolo con l'intervento di tutte le parti sociali, a trovare un primo impiego, a fare esperienze lavorative o a proseguire gli studi o la formazione, anche attraverso l'apprendistato, intervenendo rapidamente in caso di disoccupazione.

Con le successive conclusioni del 17 giugno 2011, con il fine di «Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020» il Consiglio ha invitato gli Stati membri ad agire rapidamente offrendo nuove opportunità di istruzione, riqualificazione o misure di attivazione ai NEET, inclusi coloro che abbandonano prematuramente la scuola.

L'obiettivo di tal disposizione è quella di ridurre il rischio di povertà, discriminazione ed esclusione sociale reintroducendo tali persone nell'istruzione, nella formazione o nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile

Il Consiglio, riconoscendo che la segmentazione del mercato del lavoro possa avere conseguenze sfavorevoli sui giovani, ha invitato gli Stati membri ad affrontare tale segmentazione cercando di ridurla al minimo.

La raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle «politiche di riduzione dell'abbandono scolastico»¹¹ invitava gli Stati ad elaborare politiche basate su dati di fatto, globali e intersettoriali, prevedendo soluzioni volte al riavvicinamento allo studio per i soggetti che hanno abbandonato il percorso formativo e a rafforzare il nesso tra i sistemi di istruzione e formazione ed il settore lavorativo, tramite anche la previsione di meccanismi di alternanza scuola-lavoro.

Il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di realizzare un'azione preparatoria a sostegno dell'istituzione di garanzie per i giovani negli Stati membri sostenendo tale strategia anche nella redazione del bilancio 2012.

Nel pacchetto a favore dell'occupazione, contenuto nella comunicazione del 18 aprile 2012 con l'obiettivo di «una ripresa forte di occupazione», la Commissione ha di nuovo ribadito il concetto chiedendo la mobilitazione attiva di Stati membri, parti sociali e altri soggetti coinvolti, dovuta alla necessità di affrontare le attuali sfide in tema di occupazione nell'Unione, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile. La Commissione ha sottolineato il grande potenziale di creazione di posti di lavoro costituito dalla *green economy*, dall'assistenza sanitaria e sociale e dai settori della tecnologia e dell'*information and communication technologies (ICT)*; a tal fine ha presentato tre piani d'azione di accompagnamento per il follow-up.

Lo stesso tema dell'innovazione è stato trattato successivamente, con comunicazione del 10 ottobre 2012 a riguardo di un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica, la Commissione ha anche sottolineato i sei settori prioritari promettenti per l'innovazione industriale; tali politiche contribuiscono a raggiungere l'obiettivo del passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse.

Nel pacchetto a favore dell'occupazione la Commissione ha inoltre sottolineato l'importante ruolo che potrebbe essere svolto, soprattutto per i più giovani dalla promozione della autoimprenditorialità, da servizi di sostegno all'avviamento di imprese e di microfinanziamento più disponibili e con l'obiettivo principale di sostituire le indennità di disoccupazione con contributi per nuove imprese.

Nel pacchetto a favore dell'occupazione si propone anche di utilizzare la compensazione salariale per promuovere nuove assunzioni e la riduzione mirata della pressione fiscale a carico dei datori di lavoro (contributi previdenziali e assistenziali versati) per contribuire a incentivare e tutelare l'occupazione.

Con risoluzione del 24 maggio 2012 sulle opportunità per i giovani (2012/2617(RSP)), il Parlamento europeo ha ribadito agli Stati membri di implementare *policy* efficienti, per garantire ai giovani “un lavoro dignitoso, proseguano gli studi o seguano un corso di formazione/riqualificazione entro quattro mesi dal termine del percorso scolastico.”

¹⁰ GU L 308 del 24.11.2010, pag. 46.

¹¹ GU C 191 dell'1.7.2011, pag. 1.

Il Parlamento ha inoltre affermato che il sistema di garanzia per i giovani deve essere vincolante dal punto di vista giuridico per poter effettivamente migliorare la situazione dei NEET e per risolvere gradualmente il problema della disoccupazione giovanile nell'Unione.

Con conclusioni del 29 giugno 2012, il Consiglio europeo ha chiesto ulteriori sforzi per aumentare l'occupazione giovanile, «al fine di assicurare che entro alcuni mesi dal completamento del percorso scolastico i giovani ricevano un'offerta qualitativamente buona di occupazione, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio»; il Consiglio ha inoltre sostenuto che il finanziamento di tali politiche può essere effettuato tramite il Fondo sociale europeo (FSE) e che “gli Stati membri possono avvalersi delle possibilità di finanziare temporaneamente, a partire da tale Fondo, gli incentivi a favore delle assunzioni.”

L'obiettivo va perseguito soprattutto tramite l'istruzione e così con la comunicazione della Commissione del 20 novembre 2012 (EUCO 76/12) «Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici» vengono trattate le “tematiche cruciali per la riforma e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione, affinché le competenze acquisite siano adeguate alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro”, con il fine di istituire e favorire “modalità aperte e flessibili” di istruzione e apprendimento tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Con comunicazione del 28 novembre 2012 sull'Analisi annuale della crescita, la Commissione ha sostenuto che gli Stati membri devono permettere e favorire l'ingresso nel mondo del lavoro al termine degli studi; è necessario coinvolgere nei programmi di garanzia soprattutto i giovani minori di 25 anni assicurando loro un'offerta di lavoro valida, percorsi di formazione continua o di tirocinio nei primi 4 mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o di interruzione degli studi.

Con raccomandazione del 20 dicembre 2012, sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale¹², il Consiglio raccomandava agli Stati membri di “istituire, entro il 2018, in conformità alle circostanze e alle specificità nazionali e nel modo da essi ritenuto appropriato, modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale.”

Infine, lo stanziamento di 6 miliardi a favore di iniziative per l'occupazione giovanile, avvenuta con le conclusioni del quadro finanziario pluriennale dell'8 febbraio 2013 del Consiglio europeo, per il periodo 2014-2020, affermano definitivamente l'intenzione europea di attuare appieno tali iniziative.

La raccomandazione del 2013 inoltre, elaborando una sintesi delle pronunce precedenti, consiglia agli Stati membri la modalità di implementazione intorno ad alcuni pilastri fondamentali:

- vanno elaborate strategie improntate sulla partnership tra vari soggetti che partecipano al processo occupazionale e di formazione; è necessario un coordinamento efficace tra i vari soggetti e istituzioni interessate (occupazione, istruzione, giovani, affari sociali, ecc.);
- l'intervento deve essere rapido ed efficace e deve richiedere un minor tempo possibile per la sua attuazione vista la gravità e l'urgenza della situazione;
- l'intervento deve essere finanziato attraverso fondi europei;
- le misure adottate devono contribuire a fornire un sostegno per l'immissione e la permanenza nel mercato lavorativo;
- il sistema deve essere sottoposto a continua valutazione e miglioramento tramite attività di monitoraggio.

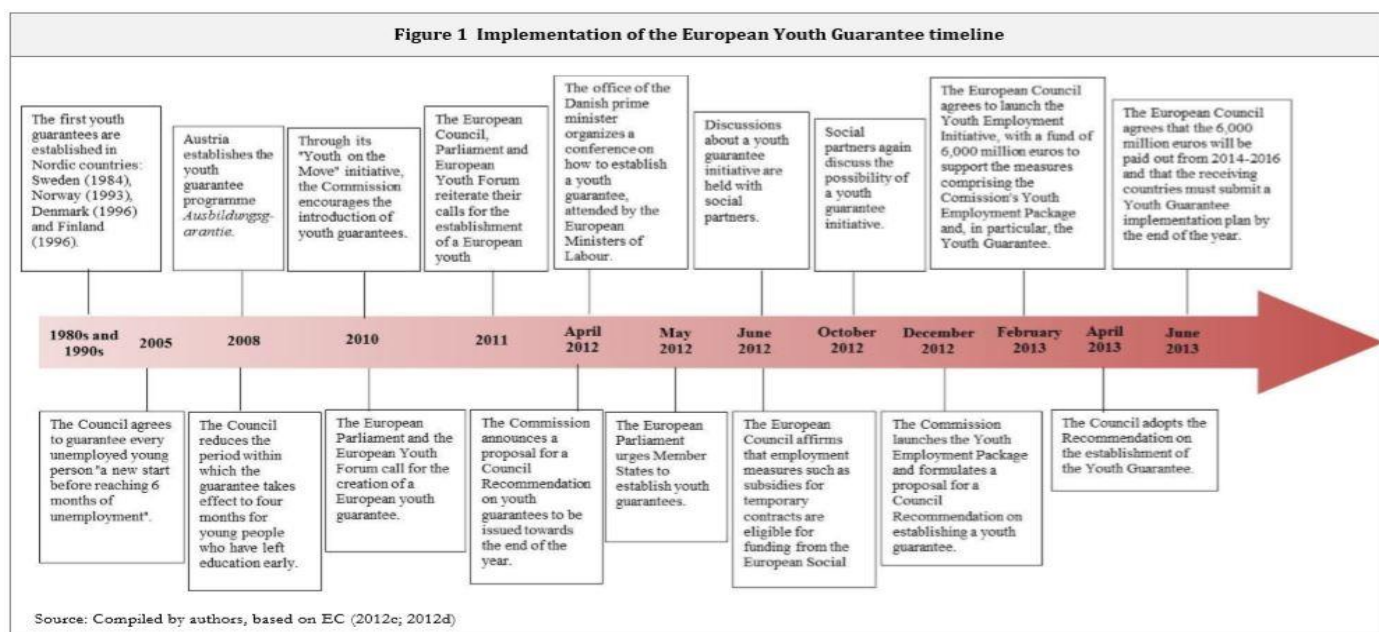
Gli obiettivi di tali politiche, sostiene ancora la raccomandazione, devono essere:

- A) la limitazione dei tassi di abbandono prematuro di percorsi di istruzione;
- B) facilitazione e sostegno all'ingresso nel mondo del lavoro;
- C) la soppressione degli ostacoli macroeconomici e microeconomici che rendono più difficoltosa l'occupazione.

La raccomandazione infine sostiene che “nei sistemi di garanzia per i giovani è opportuno tenere conto della diversità degli Stati membri e dei diversi punti di partenza, per quanto concerne i livelli di disoccupazione

¹² GU C 398 del 22.12.2012, pag. 1.

giovane, le caratteristiche istituzionali e la capacità dei vari soggetti che intervengono sul mercato del lavoro. È opportuno tenere conto anche delle diverse situazioni relative ai bilanci pubblici e alle limitazioni finanziarie in termini di stanziamento delle risorse. Dovrebbe essere prestata particolare attenzione anche al mantenimento o al rafforzamento della copertura e dell'efficacia dei servizi occupazionali e delle politiche attive del mercato del lavoro quali la formazione per i disoccupati e i regimi di garanzie per i giovani. La creazione di tali sistemi produce effetti importanti a lungo termine, ma servono anche risposte a breve termine per contrastare gli effetti drammatici della crisi economica sul mercato del lavoro,”



Per riassumere la figura 1 indica i principali step nei quali è stata espressa la necessità e la volontà da parte degli organi sia europei che nazionali dell'attuazione e dell'implementazione di una garanzia per l'occupazione giovanile.

1.2 Le raccomandazioni del 2013

Con la raccomandazione dell'aprile 2013, la Commissione detta le linee guida per l'implementazione della "Youth Guarantee", indicando punto per punto, tutte le azioni necessarie a al perseguimento degli obiettivi trattati nel precedente paragrafo e gli strumenti messi a disposizione (finanziamento, strutture, ecc.) dall'unione per la corretta, rapida ed efficiente implementazione della politica in questione.

Innanzitutto, ribadisce la necessità ed il dovere vincolante degli 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."*

Va considerato, durante la progettazione dei sistemi di garanzia, che "i giovani non costituiscono un gruppo omogeneo in ambienti sociali simili".

Naturalmente la Commissione sostiene innanzitutto, come base fondamentale da cui partire, il miglioramento e l'efficientamento dei servizi per l'impiego a cui i giovani andranno ad iscriversi con la speranza di trovare, entro i 4 mesi previsti, un'occupazione.

Tenendo conto delle differenti situazioni nazionali, regionali e locali i sistemi di garanzia dovranno tenere presente le diversità dei giovani a cui sono destinate le misure, in particolare rispetto agli aspetti che tratteremo in seguito.

Il primo aspetto è, come ribadito più volte in precedenza, quello di elaborare strategie basate sulla partnership. In particolare, ai punti 2,3,4,5,6,7 della raccomandazione si raccomanda di:

“2. 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. Se non è possibile per uno Stato membro, per ragioni di natura costituzionale, individuare un'unica autorità pubblica, devono essere individuate le autorità pubbliche pertinenti mantenendo al minimo il loro numero e individuando tra loro un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani.

3. Garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi e al sostegno disponibili potenziando la collaborazione tra servizi per l'impiego, fornitori di orientamento professionale, istituti d'insegnamento e di formazione e servizi di sostegno ai giovani, nonché avvalendosi di tutti i canali d'informazione pertinenti.

4. Rafforzare le partnership tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro (servizi per l'impiego, vari livelli governativi, sindacati e servizi per i giovani) al fine di incrementare le opportunità d'occupazione, apprendistato e tirocinio per i giovani.

5. Sviluppare partnership tra servizi per l'impiego pubblici e privati, istituti d'istruzione e di formazione, servizi di orientamento professionale e con altri servizi specializzati per i giovani (organizzazioni non governative, centri e associazioni giovanili), che facilitino il passaggio dalla disoccupazione, dall'inattività o dagli studi al mondo del lavoro.

6. Garantire il coinvolgimento attivo delle parti sociali a tutti i livelli nella progettazione e attuazione delle strategie per i giovani e promuovere le sinergie tra le varie iniziative volte a potenziare i sistemi di apprendistato e tirocinio.

7. Garantire che i giovani e/o le organizzazioni giovanili siano consultate o partecipino alla progettazione e all'ulteriore sviluppo del sistema di garanzia per i giovani affinché i servizi siano commisurati alle esigenze dei beneficiari e contribuiscano a rendere più efficaci le azioni di sensibilizzazione.”¹³

In secondo luogo, la Commissione sostiene che l'intervento debba essere “tempestivo e di immediata attuazione” da portare avanti seguendo degli step chiave:

a) costruire ad hoc campagne di informazione e sensibilizzazione per i giovani in modo da spingerli a iscriversi presso i servizi adibiti all'inserimento lavorativo o presso percorsi di formazione o tirocinio alternativi con “particolare attenzione ai giovani vulnerabili che devono affrontare molteplici ostacoli (quali l'esclusione sociale, la povertà o la discriminazione) e ai NEET e tenendo conto dei vari ambienti di provenienza (povertà, disabilità, basso livello d'istruzione, minoranze etniche, migranti)”;

b) creare «punti focali» comuni tramite un'organizzazione che garantisca “il coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani”, affinché le informazioni possano essere condivise tra i giovani che lasciano la scuola, in particolare quelli che rischiano di non trovare lavoro o di non proseguire gli studi o la formazione;

c) fornire ai giovani una adeguata informazione a riguardo delle offerte disponibili e dei percorsi fruibili anche attraverso un “orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell'azione”. Tali sistemi devono essere basati sul principio di responsabilità reciproca e seguiti tramite un processo di follow-up continuo on il fine di prevenire l'abbandono prematuro del percorso di istruzione ed invogliare il soggetto a proseguire la sua formazione in vista di una futura offerta lavorativa.

In terzo luogo, si afferma che occorre migliorare le competenze anche con politiche di supporto al mercato del lavoro (politiche per l'innovazione, la mobilità internazionale, il microfinanziamento, ecc.).

Per quanto riguarda il miglioramento delle competenze la Commissione sostiene che occorre:

a) occorre permettere ai giovani che hanno abbandonato gli studi la possibilità di riprenderli o “di seguire nuovi programmi d'insegnamento che si svolgano in ambienti di apprendimento adeguati alle loro specifiche esigenze e consentano loro di ottenere le qualifiche di cui ancora non dispongono”;

¹³ GU C 120 del 22.4.2013, pag. 3

- b) le garanzie e i percorsi adottati devono tener conto dei reali bisogni formativi dei giovani a cui si riferisce e devono considerare le condizioni economiche del mercato del lavoro in modo da indirizzare i soggetti verso quelle aree meno coperte e meno inflazionate per soddisfare appieno la domanda di lavoro;
- c) occorre prestare un'attenzione fondamentale all'*information and communication technologies (ICT)* e alle competenze digitali promuovendo programmi per l'ottenimento delle certificazioni necessarie;
- d) implementare nella formazione scolastica o attraverso la collaborazione con imprese e istituti di formazione corsi per fornire gli elementi ai giovani sull'imprenditoria in modo da favorire l'autoimprenditorialità
- e) attuare la raccomandazione del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, trattata in precedenza

Per quanto riguarda le politiche di supporto ne vengono individuate alcune che, grazie al supporto e alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, possono portare ad una piena ed efficiente attuazione della garanzia negli stati membri. Conviene citare le più importanti:

- a) alleggerire la pressione fiscale sui datori di lavoro in modo da favorire l'assunzione di giovani lavoratori;
- b) prevedere incentivi e sgravi fiscali per i nuovi assunti prevedendo forme "quali apprendistato, tirocinio o collocamento, soprattutto per quelli più lontani dal mercato del lavoro, in linea con le norme applicabili sugli aiuti di Stato";
- c) sensibilizzare i giovani in base alle offerte di lavoro facilitando la mobilità occupazionale anche con servizi che prevedono la mobilità all'interno dei paesi membri prevedendo forme di sostegno adeguato per coloro che trovino occupazione fuori dal proprio territorio di residenza;
- d) introdurre e rendere effettivi e disponibili più servizi di sostegno all'avviamento (start-up) fornendo un'informazione adeguata rispetto ai vantaggi e alle prospettive del lavoro autonomo "attraverso una maggiore collaborazione tra servizi per l'impiego, sostegno alle aziende e fornitori di (micro) finanziamenti";
- e) prevedere le reintroduzioni, tramite percorsi di formazione o tirocinio, dei giovani lavoratori fuori dal mercato che non hanno più diritto a sussidi.

Il quarto aspetto riguarda il finanziamento e le modalità di utilizzo dei fondi destinati alla realizzazione della garanzia giovani. Innanzitutto, vengono esortati gli Stati membri a impiegare "al massimo e in modo ottimale" degli strumenti di finanziamento previsti dalla politica di coesione nel periodo 2014/2020 (occorre anche utilizzare al massimo i fondi ancora disponibili per il periodo 2007/2013).

In particolare, la Commissione sostiene che "nella preparazione per il periodo 2014-2020, occorre prestare la necessaria attenzione, nel contratto sulla partnership, agli obiettivi specifici connessi all'attuazione, se opportuno, dei sistemi di garanzia per i giovani, in relazione alle situazioni nazionali. Inoltre, nei programmi operativi, descrivere le iniziative da sostenere nell'ambito delle pertinenti priorità d'investimento del Fondo sociale europeo, in particolare quelle relative all'integrazione sostenibile dei «NEET» nel mercato del lavoro e al sostegno ai giovani imprenditori e alle imprese sociali nonché al loro rispettivo contributo agli obiettivi specifici."

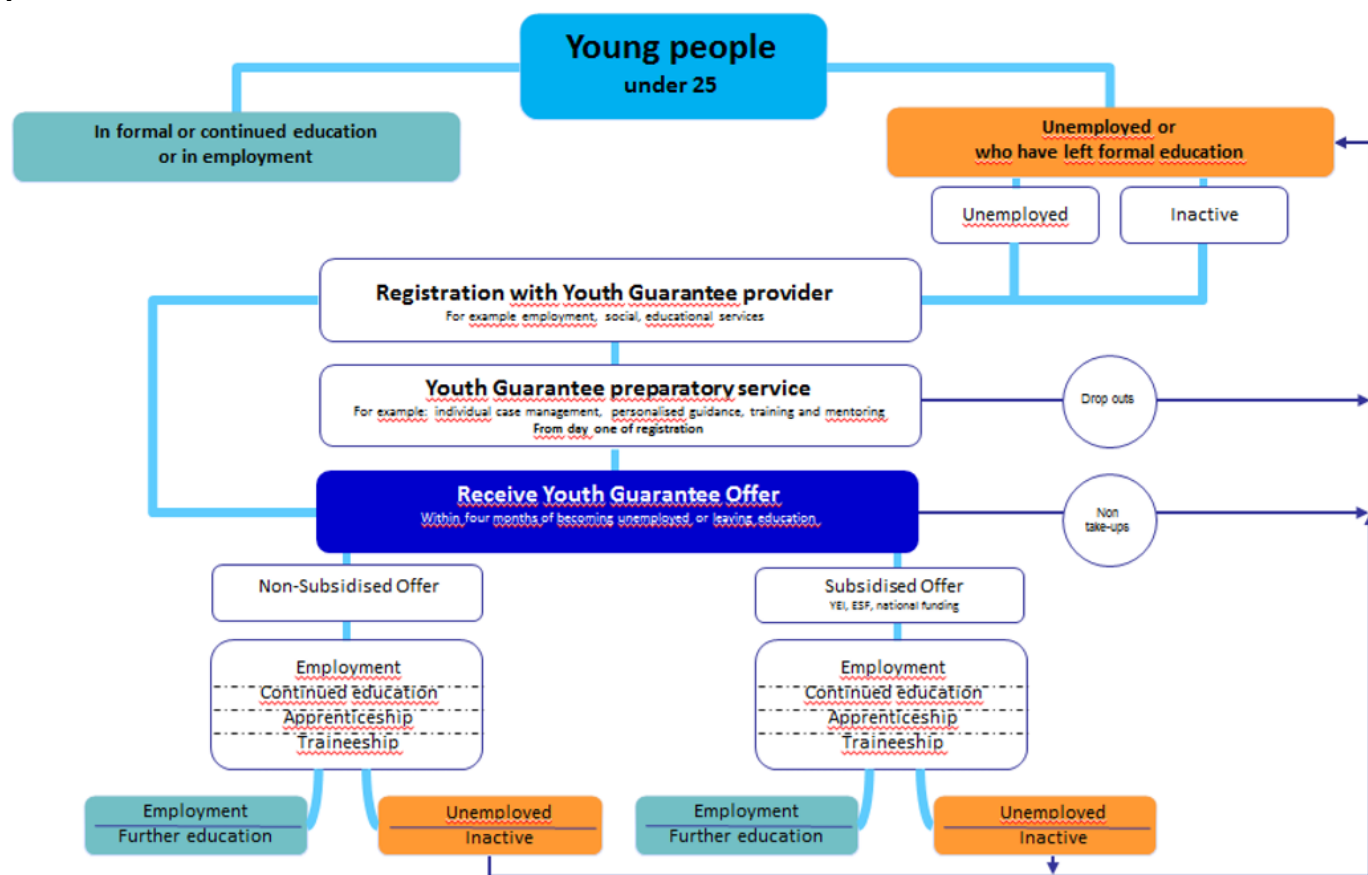
Punto fondamentale della garanzia è il quinto aspetto fondamentale che riguarda l'attività di monitoraggio e il miglioramento continuo in itinere delle politiche adottate.

Attraverso l'analisi continua degli effetti ottenuti e degli obiettivi prefissati occorre aggiornare periodicamente i dati in modo da rendersi conto cosa effettivamente abbia funzionato in modo da tenerne conto nel futuro disegno di policy; occorre inoltre "mantenere una rassegna aggiornata dei fondi stanziati per l'istituzione e l'attuazione della garanzia per i giovani, in particolare nel quadro dei programmi operativi della politica di coesione". Fondamentale è inoltre il meccanismo di apprendimento reciproco tra Stati, confrontando le politiche adottate, gli obiettivi prefissati ed i risultati ottenuti in modo da permettere analisi accurate sui progetti realmente efficaci in base alla situazione in cui sono stati applicati al fine di "migliorare la progettazione e la realizzazione dei prossimi sistemi di garanzia per i giovani".

Occorre inoltre potenziare attraverso le risorse stanziati i centri ed i servizi per l'impiego con il fine di rimuovere gli ostacoli di accesso al mondo del lavoro ed anche per cercare di risolvere il problema dell'asimmetria informativa.

Figura 2

Fonte: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on.



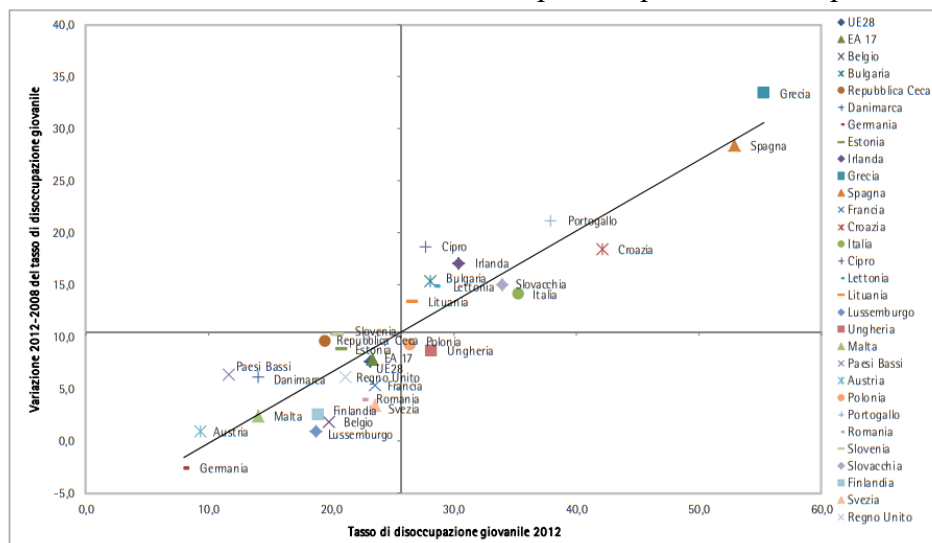
Nella figura è sintetizzato schematicamente il sistema di funzionamento generale del progetto garanzia giovani. Ogni Stato successivamente alla raccomandazione del 2013 ha adottato misure diverse in base alla situazione socioeconomica ed occupazionale della propria realtà. Non vi è dubbio che nella maggior parte dei paesi membri siano state adottate forme, anche se differenti, di sostegno all'occupazione giovanile anche se a volte con risultati contrastanti. Nel capitolo successivo tratteremo delle modalità di implementazione più utilizzate dai vari Stati e dei differenti percorsi intrapresi per l'attuazione della Youth Guarantee.

Dopo aver preso in considerazione alcune politiche adottate negli Stati membri, ci soffermeremo sui risultati complessivi del programma di garanzia, con attenzione alla situazione spagnola, per poi avviare un focus sull'implementazione in Italia e su come la nostra politica nazionale abbia cercato di avviare tale processo di garanzia; saranno analizzati i primi risultati ottenuti e le previsioni ed aspettative future vista anche la nuova riforma attuata dal nuovo Governo appena approvata che prevede nuove forme di tutela quale il reddito di cittadinanza e nuove figure professionali quali i cosiddetti navigatori.

2. La politica di implementazione nei vari Stati membri

La politica di attuazione ha seguito strade differenti e diversi metodi nei vari paesi membri. Le motivazioni di tale differenze sono dovute alle divergenti situazioni sociali, economiche ed occupazionali. Innanzitutto va considerato che già nel periodo precedente al 2012 vi erano nette differenze fra gli Stati dell'Unione come mostra la Figura 3 che reca i tassi di disoccupazione giovanili nei vari Paesi e il tasso di crescita nel periodo 2018/2012; per quanto riguarda paesi come la Germania, il Lussemburgo o l'Austria il tasso di disoccupazione giovanile restava costante o addirittura decresceva anche se nel medesimo periodo in Stati come il Portogallo

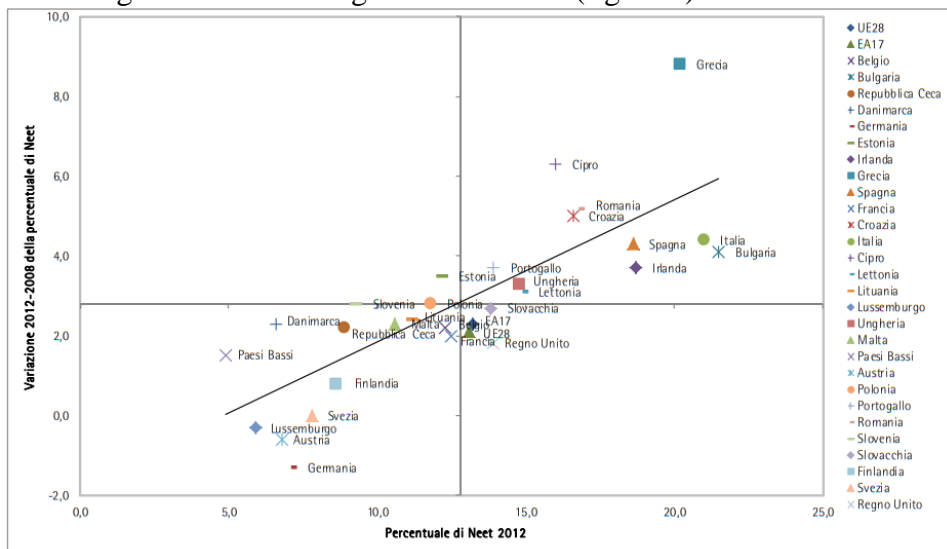
o la Croazia vi erano aumenti di oltre 20 punti percentuali e addirittura di 30 punti in Grecia e Spagna “portando la variazione tra il Paese con il più alto tasso di disoccupazione giovanile e il Paese con il più basso tasso dai 19 punti del 2008 ai ben 47 punti percentuali del 2012. Mentre nel 2008 la disoccupazione giovanile non superava la quota del 25%, nel 2012 sono 13 i Paesi europei nei quali il tasso supera tale valore.”¹⁴ (figura 3)



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat – LFS

Figura 3-Tasso di disoccupazione giovanile 2012

Per quanto riguarda invece la situazione dei NEET lo scenario non risultava differente. Come si può ben notare dalla figura 4 in Paesi come Svezia, Norvegia, Lussemburgo, Germania ed Austria i giovani non occupati e non impegnati in alcun percorso di formazione si riducevano o comunque non subivano grandi scostamenti rispetto ai dieci punti percentuali costanti; all’opposto nei PIGS si registravano aumenti di circa 4 punti percentuali (Grecia di 9). “Nel 2012, considerati cento giovani, se sono solo 5 gli olandesi che non studiano e non lavorano, sono 21 i giovani NEET bulgari o italiani.”¹⁵ (figura 4)



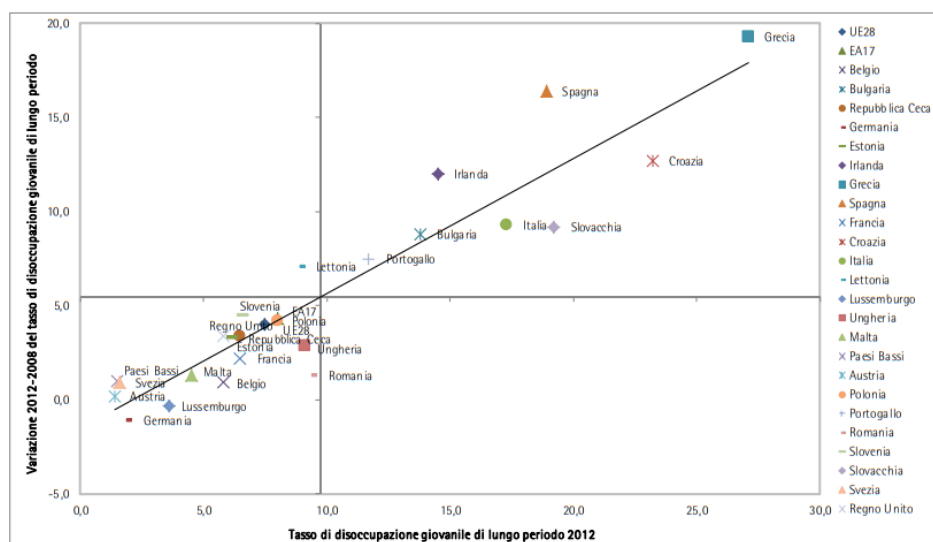
* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat – LFS

Figura 4-Percentuale NEET 2012

¹⁴ Rapport ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁵ ibidem

Si nota dunque come quei Paesi che avevano già precedentemente adottato programmi di garanzia per l'occupazione giovanile si siano trovati successivamente avvantaggiati mantenendo bassi i livelli di disoccupazione o addirittura in alcuni casi sono stati capaci di diminuirli come nel caso della Germania dove è stata la solidità del preesistente sistema occupazionale "robusto ed efficiente nel fornire un approccio personalizzato all'analisi dei fabbisogni e all'offerta di lavoro o di formazione accademica o professionale".¹⁶ Infine, per la valutazione delle differenze tra i vari Paesi è utile analizzare il tasso di giovani disoccupati da oltre 12 mesi e la sua crescita nel periodo 2008/2012, nonostante un iniziale diminuzione di 2.5 punti percentuali nel periodo precedente al 2008, nel suddetto periodo si è verificato un aumento di 4 punti nel quadriennio. Dunque, la disoccupazione giovanile di lungo periodo varia considerevolmente tra i paesi europei, con una accentuazione della divergenza nel periodo successivo alla crisi economico-finanziaria. Come risulta dalla fig. 5 "la Grecia, con un aumento di oltre 19 punti percentuali raggiungeva un valore superiore al 27%, seguita, con variazioni a due cifre, da Spagna, Croazia e Irlanda; dall'altro lato dello spettro Germania, Lussemburgo, Austria, Belgio e Svezia presentavano variazioni negative o inferiori all'1%. La variazione tra il valore più alto e quello più basso passava così dai 10 punti del 2008 ai 26 punti del 2012"¹⁷. Dunque, oltre alla solidità del sistema occupazionale o l'implementazione pionieristica dei paesi nordici vi è un'altra causa delle differenze nei vari membri: l'aggravarsi della condizione economica ha colpito maggiormente quegli Stati con già problemi preesistenti aumentandone la divergenza rispetto ai virtuosi e costringendoli ad una maggiore e più rapida implementazione del programma sulla garanzia giovani.



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei. Dati mancanti per Danimarca, Cipro, Lituania, Finlandia.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

Figura 5-Tasso di disoccupazione di lungo periodo 2012

2.1 Le differenze tra i Paesi membri: i requisiti

Il primo requisito per accedere ai 6,4 miliardi stanziati per il periodo 2014/2015 cui si aggiungono, dato il persistere degli elevati livelli di disoccupazione giovanile, 2,4 miliardi nel settembre 2016, è la presentazione del piano di attuazione dell'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile/Young Employment Initiative (IOG-YEI) del singolo stato membro. I primi 8 Paesi a presentare il piano furono Repubblica Ceca, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna (nel dicembre 2013). Nel mese di marzo 2014 fu la volta dell'Austria

¹⁶ Rapporto ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁷ ibidem

e successivamente in aprile di Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Germania, Lettonia, Ungheria, Olanda e Svezia. Infine, in maggio furono presentati i piani di Finlandia, Lituania e Lussemburgo.

Di tali Paesi solo alcuni hanno potuto inizialmente beneficiare dei fondi in quanto essi erano destinati agli Stati in cui vi erano presenti regioni con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%; come requisito supplementare è stato inoltre introdotto un sistema in base al quale i fondi sarebbero stati concessi a condizione che i paesi contribuiscano a questo fondo di sovvenzione con un contributo di almeno lo stesso importo della loro assegnazione del FSE. Ciò non significa che le spese sono a carico dello Stato bensì le somme per i progetti sono anticipate con il bilancio nazionale e le spese sostenute sono poi rimborsate dai fondi UE. Tuttavia, al fine di aiutare i paesi con l'implementazione iniziale, una percentuale di fondi UE (cioè il tasso di prefinanziamento) viene anticipata.

Questo tasso è stato inizialmente fissato all'1% dello stanziamento totale (o 1,5 per cento per i paesi che beneficiano di assistenza finanziaria). A febbraio 2015, questo tasso di prefinanziamento originale è stato modificato e fissato al 30% dell'assegnazione totale a causa della mancanza di finanziamenti disponibili segnalati da alcuni Stati membri (CE, 2015).

Dei 21 paesi citati in precedenza per cui sono disponibili informazioni sui piani di attuazione sulla garanzia per i giovani, 14 sono stati considerati ammissibili per il finanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovanile. Al contrario, Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi non sono stati considerati ammissibili perché non c'erano regioni all'interno dei loro confini dove la disoccupazione giovanile era stata superiore al 25% nel 2012.

Notiamo dunque che tale tipo di policy, che richiede una struttura comune con una serie di criteri, requisiti e obiettivi specifici e l'implementazione e l'attuazione di piani operativi strettamente correlati tra gli Stati e con la politica economica nazionale ed internazionale, richiede una differente modalità di attuazione, organizzazione e funzionamento tra diversi Paesi membri dovuta alla variabilità degli indicatori economici e sociali.

Secondo il rapporto ISFOL 2016¹⁸ già citato “tale variabilità tra paesi è tanto più evidente quanto più si disaggrega l'analisi per caratteristiche individuali e territoriali, tendendo conto, ad esempio, del genere, di specifiche fasce di età all'interno o in aggiunta ai 15-24-enni, del livello regionale. Ma anche solo considerando a livello aggregato la diversa composizione, all'interno dei NEET, tra disoccupati e inattivi, si possono individuare dei raggruppamenti tra i paesi utili per il confronto comparato”.

Prendendo in esame la condizione del mercato del lavoro del 2012 si possono definire cinque gruppi in base ai tassi di disoccupazione giovanile e di numero di inattivi (tabella 1):

- I. alti tassi di disoccupazione giovanile (>25%) e alta percentuale di NEET (>15%)
[Italia, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia e Cipro];
- II. alti tassi di disoccupazione (>25%) ma una percentuale di NEET inferiore al 15%
[Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo e Slovacchia];
- III. tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% ma quota NEET >15%
[Romania];
- IV. tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% e quota NEET <15%
[Estonia, Francia, Slovenia, Svezia e Regno Unito];
- V. Paesi virtuosi con bassi tassi di disoccupazione e bassa percentuale di NEET che non sono destinatari per il finanziamento IOG/YEI (tranne Belgio e Repubblica Ceca)
[Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Finlandia]

¹⁸ cfr. ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

	Tasso di disoccupazione 2012 (A)	% di Neet 2012 (B)	Eligibilità per la YEI	Gruppo I (A>25%; B>15%)	Gruppo II (A>25%; B<15%)	Gruppo III (20%<A<25%; B>15%)	Gruppo IV (20%<A<25%; B<15%)	Gruppo V (A<20%; B<15%)
Belgio	19,8	12,3	SI					Belgio
Bulgaria	28,1	21,5	SI	Bulgaria				
Rep. Ceca	19,5	8,9	SI					Rep. Ceca
Danimarca	14,1	6,6	NO					Danimarca
Germania	8,0	7,1	NO					Germania
Estonia	20,9	12,2	NO				Estonia	
Irlanda	30,4	18,7	SI	Irlanda				
Grecia	55,3	20,2	SI	Grecia				
Spagna	52,9	18,6	SI	Spagna				
Francia	23,6	12,5	SI				Francia	
Croazia	42,1	16,6	SI	Croazia				
Italia	35,3	21,0	SI	Italia				
Cipro	27,7	16,0	SI	Cipro				
Lettonia	28,5	14,9	SI		Lettonia			
Lituania	26,7	11,2	SI		Lituania			
Lussemburgo	18,8	5,9	NO					Lussemburgo
Ungheria	28,2	14,8	SI		Ungheria			
Malta	14,1	10,6	NO					Malta
Paesi Bassi	11,7	4,9	NO					Paesi Bassi
Austria	9,4	6,8	NO					Austria
Polonia	26,5	11,8	SI		Polonia			
Portogallo	37,9	13,9	SI		Portogallo			
Romania	22,6	16,8	SI			Romania		
Slovenia	20,6	9,3	SI				Slovenia	
Slovacchia	34,0	13,8	SI		Slovacchia			
Finlandia	19,0	8,6	SI					Finlandia
Svezia	23,6	7,8	NO				Svezia	
Regno Unito	21,2	13,9	SI				R. Unito	

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat – LFS

Tabella 1: Classificazione gruppi in base ai tassi di disoccupazione giovanile e di numero di inattivi.

Analizzando la Tabella 2, che indica le maggiori caratteristiche delle politiche di implementazione della garanzia giovani, si possono notare alcune peculiarità per alcuni Paesi membri.

Il finanziamento è stato erogato in maniera differente in base alla situazione e alle spese effettuate in termini di IOG (come specificato le somme vanno a rimborso delle spese realmente effettuate) dai 14 Paesi beneficiari: la Spagna è lo Stato che ha ricevuto la maggiore allocazione di fondi pari a 943,5 milioni, seconda l'Italia con 567,5 milioni e terza la Francia con 310,2 milioni.

In successione si trovano poi, in termini di allocazione, la Polonia (252,4 milioni), il Portogallo (160,8 milioni), la Romania (106 milioni), l'Irlanda (68,1 milioni), la Croazia (66,2 milioni), l'Ungheria (49,8 milioni), la Svezia (44,2), il Belgio (42,4 milioni), la Lituania (31,8 milioni) e la Lettonia (29 milioni); all'ultimo posto la Repubblica Ceca con 13,6 milioni di euro.

Inoltre, rispetto alla raccomandazione dell'aprile 2013, attraverso la Garanzia per i giovani ogni Paese deve impegnarsi a garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano, entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'interruzione del percorso di istruzione, un'opportunità d'impiego, un tirocinio, un percorso di formazione alternativo o la che abbiano la possibilità di riprendere il percorso formativo interrotto.

Mentre la maggior parte dei paesi ha seguito la raccomandazione della Commissione europea rispetto al target under-25, ci sono alcune eccezioni, come risulta dalla Tabella 2:

- la Croazia, la Repubblica Ceca e il Portogallo hanno introdotto garanzie giovanili ai minori di 30 anni;
- la Spagna hanno introdotto un gruppo target che comprende giovani sotto i 25 anni o 30 per persone con un livello di disabilità uguale o maggiore del 33 per cento.
- la Finlandia infine, ha introdotto, oltre al target raccomandato dei 25 anni, una deroga per i minori di 30 anni neolaureati.

Un altro aspetto che emerge dalla Tabella 2 è il rispetto della raccomandazione europea rispetto al periodo massimo entro il quale devono essere offerte al giovane un'opportunità di lavoro o di formazione (fissata a quattro mesi): la maggior parte dei Paesi ha rispettato tale disposizione mentre i Paesi nordici (Danimarca, Finlandia e Svezia), l'Austria e la Germania, hanno optato per un periodo più breve (tre mesi).

L'ultimo aspetto rivelante è che la maggior parte degli stati abbia previsto, nello scegliere i criteri di ammissione alla garanzia, che il soggetto sia in una situazione di disoccupazione e l'obbligo di iscrizione ai servizi per l'impiego (PES). Invece Finlandia, Ungheria, Estonia, Croazia, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Spagna richiedono solo la condizione di NEET o disoccupato per l'accesso alla garanzia.

	Date of presentation	Target group	Eligibility criteria	Maximum period	Eligible for YEI	Allocation (millions of euros)
Austria	March 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	3 months	✗	
Belgium	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	42.4
Croatia	April 2014	Under-30s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed 	4 months	✓	66.2
Czech Republic	December 2013	Under-30s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Actively looking for work 	4 months	✓	13.6
Denmark	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	3 months	✗	
Estonia	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed 	4 months	✗	
Finland	May 2014	Under-25s and recent graduates under 30	<ul style="list-style-type: none"> • NEET's 	3 months	✗	
France	December 2013	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	310.2
Germany	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	3 months	✗	
Hungary	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Registered with PES -or- • NEET's 	4 months	✓	49.8
Ireland	December 2013	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	68.1
Italy	December 2013	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	567.5
Latvia	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	29.0
Lithuania	May 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	31.8
Luxembourg	May 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed 	4 months	✗	
Netherlands	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✗	
Poland	December 2013	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	4 months	✓	252.4
Portugal	December 2013	Under-30s	<ul style="list-style-type: none"> • NEET's 	4 months	✓	160.8
Romania	December 2013	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • NEET's 	4 months	✓	106.0
Spain	December 2013	Under-25s and disabled under-30s	<ul style="list-style-type: none"> • NEET's 	4 months	✓	943.5
Sweden	April 2014	Under-25s	<ul style="list-style-type: none"> • Unemployed -and- • Registered with PES 	3 months	✓	44.2

Note: This table only contains information on the countries that have Youth Guarantee implementation plans available online. For this reason, there is no information on Bulgaria, Cyprus, Greece, Malta, Slovakia, Slovenia or the United Kingdom. The information on Belgium combines all the initiatives included in its four regional plans. Dates of presentation refer to the latest versions of plans submitted.

Source: Compiled by authors, based on the Youth Guarantee implementation plans available online <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en&intPageId=3347>.

Tabella 2: Caratteristiche dei piani di implementazione per gli Stati membri.

La Commissione ha inoltre dotato gli Stati di strumenti utili per il conseguimento degli obiettivi determinati:

- pagina online¹⁹;
- seminario sulla progettazione e l'attuazione dei sistemi di garanzia giovani (2013);
- un servizio di assistenza sulla creazione di programmi di tirocinio e apprendistato (2014);
- progetto congiunto Commissione-ILO per supportare gli Stati nella progettazione e nella valutazione (2015);
- 18 progetti pilota della garanzia per i giovani in sette Stati membri (2013)²⁰;
- Kit di strumenti per il coinvolgimento e la sensibilizzazione sperimentato in quindici Stati membri (2015/2017).

2.2 Implementazione: modalità

Esaminate le caratteristiche generali dell'IOG (finanziamento, requisiti di accesso, ecc.) è opportuno soffermarsi sulla tipologia di misure adottata nei vari Stati.

È possibile classificare le politiche attuate in merito all'occupazione giovanile in tre macrocategorie:

- i servizi di intermediazione per il lavoro (assistenza nella ricerca e sviluppo di un piano personalizzato di carriera);
- le misure di politica attiva rivolte all'offerta di lavoro e finalizzate ad accrescere e ampliare le competenze dei giovani, in particolare quelle richieste dal mercato del lavoro (istruzione e formazione per l'inserimento e il reinserimento nel lavoro o nello studio, formazione duale, tirocinio extra-curricolare, apprendistato);
- le misure di politica attiva rivolte alla domanda di lavoro (incentivi all'assunzione, creazione diretta di posti di lavoro, interventi e incentivi per l'imprenditorialità).

Procedendo in una più approfondita analisi è possibile distinguere più precisamente le varie strade intraprese; si può distinguere in politiche per implementare e/o migliorare:

- i. l'istruzione e la formazione per l'impiego;
- ii. le misure per ridurre l'abbandono scolastico e per fornire un'istruzione correttiva;
- iii. i servizi di intermediazione del lavoro (PES);
- iv. i sussidi alle assunzioni;
- v. la creazione diretta di posti di lavoro;
- vi. gli incentivi all'avviamento per favorire l'autoimprenditoria.²¹

La Tabella 3 mostra come queste categorie di servizi a favore dell'occupazione giovanile sia stata differente tra le varie regioni; in tale situazione alcuni di essi sono stati perfettamente implementati o migliorati (nel caso in cui fossero preesistenti) come ad esempio l'istruzione e la formazione mentre altri, come la creazione diretta di posti di lavoro, restano un miraggio per molti Stati comunitari.

rendendo in esame specificatamente ogni politica suddetta, possiamo rilevare che:

Per quanto riguarda la formazione e l'istruzione per l'impiego i Paesi si sono perfettamente adattati alle raccomandazioni implementando sistemi che migliorino le competenze giovanili con l'obiettivo di

¹⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=it>.

²⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en>.

²¹ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

permettergli di soddisfare appieno le caratteristiche tecnico-professionali di cui il mercato necessita. Esempi esemplari in tale categoria sono l’Austria e la Spagna. Nel primo Paese è previsto, tramite la *training guarantee*, che a tutti i giovani, una volta completato il percorso di istruzione obbligatoria, prima del compimento della maggiore età o se minori di 24 anni in caso di qualsiasi tipo di disabilità, sia garantito l’accesso a l’apprendistato (presso un’azienda, impresa, ecc.) prevedendo inoltre un servizio di supporto con il fine di garantire il completamento degli stessi e aumentare le percentuali di assunzione definitiva. La Spagna invece ha lanciato un progetto che integra la formazione con l’esperienza sul campo presso un’azienda che assuma tramite un contratto di formazione e apprendistato (il tempo in azienda è il 75% il primo anno e l’85% nei due anni successivi).

Questi contratti durano da uno a tre anni, con il 75% del tempo speso a lavorare durante il primo anno e l’85% nei prossimi due anni, con il tempo rimanente utilizzato per la formazione.

Anche in altri Paesi come Italia e Francia vi sono esperienze positive; in tali Stati ricopre un ruolo fondamentale il servizio civile il tirocinio come forme di facilitazione all’ingresso al mercato del lavoro per i giovani poco qualificati e/o privi di esperienza lavorativa;

II) a proposito di abbandono scolastico ed istruzione correttiva, anche qui tutti gli Stati hanno implementato misure atte alla risoluzione del problema. Esempio virtuoso la Germania che prevede di aiutare i giovani a ottenere il diploma per evitare che abbandonino la scuola; in particolare i programmi IOG tedeschi garantiscono: sessioni di tutoraggio per incoraggiare l’adozione di programmi di formazione professionale assistita, programmi di preparazione professionale e strategie specifiche per supportare gli studenti più vulnerabili. Anche la Spagna si è impegnata ad implementare programmi di *secondchance* tramite progetti che incoraggino i giovani che hanno abbandonato l’istruzione a tornare sui propri passi; inoltre lo Stato si impegna a valutare e riconoscere le competenze apprese durante l’esperienza lavorativa e/o formativa.

Infine, in Francia è stato affermato il diritto legale per i giovani con età compresa tra 16 e 25 anni di reinserimento nel percorso di formazione oltre ad essere implementate varie misure contro l’abbandono precoce.

III) la terza tipologia di politiche adottate da tutti gli Stati membri è quella relativa all’intermediazione nella ricerca del lavoro e il follow-up di piani di carriera personalizzati; tali iniziative nascono con il fine di aumentare l’efficacia e la rapidità nella ricerca di un’occupazione, rivestendo il ruolo di punto di incontro tra domanda e offerta di lavoro (svolgono un ruolo di *gatekeeper*). Questo processo ha seguito il fine di migliorare l’efficacia del servizio e di rafforzare le risorse umane, infrastrutturali e tecnologiche introducendo programmi e metodi innovativi di gestione degli iscritti, “inserendosi, in alcuni casi, all’interno di processi di riforma dei SPI (Lussemburgo, Romania, Spagna) o del sistema di governance delle politiche attive (Italia, Irlanda)”²². Nei paesi virtuosi (relative al gruppo V con bassi tassi di disoccupazione e bassa percentuale di NEET) le politiche si sono concentrate sulla riduzione delle barriere e sul miglioramento dell’efficienza del coordinamento tra gli attori chiave del passaggio tra percorso formativo e lavorativo; tale fine è stato perseguito erogando fondi tra i differenti organi coinvolti in Paesi come il Belgio e i Paesi Bassi o stringendo accordi a livello locale per garantire il passaggio diretto al percorso lavorativo una volta terminati gli studi. Nei paesi in cui invece con alti tassi di disoccupazione giovanile (gruppo I e IV) è stato perseguito il fine di aumentare la capacità di gestione dell’utenza da parte dei servizi per l’impiego ampliando e formando le risorse umane, come in Slovenia e in Lussemburgo (che ha predisposto in ogni ufficio un incaricato sull’attuazione della Garanzia), oppure aprendo il mercato dei servizi per l’impiego ai privati in Paesi come Spagna e Irlanda. Sono state introdotte inoltre nuove metodologie rispetto alla prassi tradizionale volte ad agevolare l’iscrizione dei giovani disoccupati (“*integration allowance*” in Belgio e il “*pathways to work initiative*” in Irlanda) o a rendere l’esperienza con i servizi per l’impiego più attrattiva per gli utenti come in Slovacchia, Polonia e Italia.

²² Rapporto ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

IV) il quarto gruppo di policy adottate da quasi la totalità dei membri (tranne Austria e Repubblica Ceca) riguarda gli incentivi di assunzione che possono essere erogati tramite sussidi salariali o come sgravio sui costi di assunzione come in Danimarca, dove è previsto per il datore di lavoro un bonus di indennizzo (per il primo anno nel settore privato, sei mesi per quello pubblico), ed in Svezia dove l'aliquota normale di contributi (31,42%) è ridotta di oltre la metà (arrivando al 15,49%) nel caso in cui si assuma una persona con età inferiore a 36 anni²³.

Per i paesi che non possono contare su un sistema consolidato di apprendistato (Bulgaria, Polonia, Italia, Spagna, ecc.) come quelli del gruppo I, per sviluppare quel sistema duale auspicato dalla Commissione sono stati previsti incentivi per quei datori di lavoro che assumano un giovane iscritto al programma IOG per un percorso di apprendistato. L'obiettivo perseguito da tali tipologie di policy è quello di accrescere la domanda di lavoro nei confronti dei giovani, soprattutto quelli più svantaggiati. Un esempio è rappresentato dal *bonus occupazionale italiano* (variabile rispetto alla durata del rapporto di lavoro e al livello di profilazione del giovane).

V) Il problema sorge osservando la colonna sulle politiche di creazione diretta di posti di lavoro: solo Spagna, Croazia, Irlanda, Lussemburgo e Belgio hanno portato avanti programmi di assunzione temporanea.

La Croazia ha istituito un programma di impiego pubblico per i servizi comunitari della durata massima di 12 mesi, rivolto ai giovani sotto i 30 anni che sono stati disoccupati da almeno sei mesi. Anche la Spagna ha introdotto le "Escuela Taller" e le "Casas de Oficios", attraverso i quali i giovani intraprendono progetti comunitari occupandosi della manutenzione degli spazi urbani e della protezione del patrimonio culturale.

VI) infine, i programmi di incoraggiamento per l'imprenditoria giovanile sono presenti in quasi tutti i Paesi Europei. In generale, questi programmi offrono formazione, confronto e un sostegno finanziario per la creazione di nuove imprese. Ad esempio, nel suo piano di attuazione, la Lettonia ha previsto la realizzazione di un programma per sostenere i giovani imprenditori al di sotto dei 30 anni, che include orientamenti sulle loro proposte commerciali e una sovvenzione di 3.000 euro, previa approvazione da parte del PES. In questo programma è prevista anche una consulenza durante il primo anno di attività e un sussidio salariale (primi sei mesi). In Spagna dove la misura ha avuto effetti molto significativi è previsto un reddito minimo garantito per il giovane NEET che ha intenzione di aprire una propria attività oppure gli è accordata la possibilità di capitalizzare il sussidio di disoccupazione per finanziare l'avvio della propria attività.

Concludendo è bene precisare che oltre alle misure sopracitate sono presenti nei piani di attuazione nazionali altre politiche di riforma del mercato del lavoro e/o dei sistemi di istruzione e iniziative volte a promuovere la riduzione della povertà e lo sviluppo sociale. (si rimanda alla colonna "other measures" della Tabella 3).

²³ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

	Education and training for employment	Remedial education and school dropout	Employment intermediation services	Direct employment creation	Hiring incentives	Start-up incentives	Other measures
Austria	✓	✓	✓			✓	
Belgium	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Financial help for young people on low incomes
Croatia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Development of a system to identify young NEETs. • Adoption of a Law on Youth • Development of a labour market monitoring and evaluation system
Czech Republic	✓	✓	✓				<ul style="list-style-type: none"> • System for evaluating and predicting necessary skills
Denmark	✓	✓	✓		✓		<ul style="list-style-type: none"> • Encouragement of ethnic minority young people to pursue secondary and further education
Estonia	✓	✓	✓		✓		
Finland	✓	✓	✓		✓		<ul style="list-style-type: none"> • Workshops on developing soft skills
France	✓	✓	✓		✓	✓	
Germany	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Use of online chats between counsellors and young people seeking employment intermediation services • Promotion of regional and international mobility
Hungary	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Amendments to laws concerning professional training • Poverty reduction in isolated areas, particularly among gypsy/Roma populations
Ireland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of part-time employment
Italy	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of regional and international mobility
Latvia	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reform of education systems • Promotion of regional mobility
Lithuania	✓	✓	✓		✓	✓	
Luxembourg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • PES reform • PES-employer information meetings • Promotion of international mobility
Netherlands	✓	✓	✓		✓		
Poland	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Amendment of the Act on Employment Promotion and Labour Market Institutions • Promotion of regional mobility
Portugal	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of international mobility
Romania	✓	✓	✓		✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • PES reform
Spain	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • PES reform • Mobility programmes
Sweden	✓	✓	✓		✓		<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of regional mobility

Source: Compiled by authors, based on the Youth Guarantee implementation plans available online <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en&intPageId=3347>.

Tabella 3: politiche di implementazione adottate negli Stati comunitari

3. I risultati e le sfide future

Come si è più volte sostenuto in precedenza i giovani sono stati fortemente colpiti dalla crisi e la maggior parte di loro si sentono fundamentalmente esclusi dal mercato e dalla possibilità di intraprendere un percorso di sviluppo economico e sociale.

La dichiarazione del presidente Juncker nel 2016 ha riaffermato che *"l'Unione europea non solo deve preservare il nostro modo di vivere ma deve anche dare forza a chi nell'Unione vive. Non posso e non voglio accettare che l'Europa sia e rimanga il continente della disoccupazione giovanile" confermando che l'Unione avrebbe continuato "ad attuare la garanzia per i giovani in tutta Europa, migliorando le competenze dei cittadini europei e offrendo sostegno alle regioni e ai giovani più bisognosi"*.

“Se vogliamo sfruttare pienamente il dinamismo e il potenziale dei cittadini europei dobbiamo continuare ad affrontare la disoccupazione giovanile in maniera decisa e devono essere mobilitati pienamente tutti gli strumenti disponibili a livello dell'UE e nazionale. Questo è anche l'obiettivo della nuova iniziativa per la gioventù, richiamata nella lettera di intenti 2016 al presidente del Parlamento europeo e al presidente del Consiglio, che prevede il proseguimento e l'intensificazione dei processi esistenti che funzionano e la creazione di nuovi strumenti per affrontare le questioni che non sono state ancora trattate in modo sufficientemente approfondito. La presente relazione e le sue conclusioni sono parte integrante di questa iniziativa.”²⁴

A partire dal 2013 gli Stati membri, su proposta della Commissione e a seguito di una raccomandazione del Consiglio, si sono impegnati ad implementare sistemi di garanzia per i giovani con il fine di abbassare i livelli di disoccupazione giovanili fornendo a tutti i giovani un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

A quattro anni di distanza dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno. Fin dal 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 %, e la percentuale dei NEET era calata di un punto percentuale scendendo alla media del 12%. Purtroppo, come si nota dalla figura 6 il tasso di disoccupazione giovanile è disomogeneo tra le diverse regioni e ciò esprime il carattere divergente che hanno assunto i risultati delle varie politiche adottate; è da notare però che nello stesso periodo la disoccupazione è calata con indici superiori nella fascia di popolazione dei giovani rispetto alla fascia adulta. Di conseguenza si può sostenere pienamente che complessivamente le varie riforme attuate in materia di occupazione e formazione giovanile hanno sorbitato degli effetti tangibili in molti Paesi membri.²⁵

Si constata che dall'inizio delle politiche IOG circa 14 milioni di giovani hanno partecipato ai progetti di cui 9 milioni hanno accettato un'offerta (nella maggior parte dei casi lavorativa).²⁶

Si constata inoltre che circa il 50% dei giovani NEET (coperto dalla garanzia) abbia ottenuto un'offerta entro i primi quattro mesi durante l'anno 2015 (che corrisponde a 1/5 del totale dei giovani presenti sul territorio europeo) Ciò implica che vi siano alcuni paesi che sono andati avanti con l'applicazione ed altri che stanno cercando ancora il modo per poter ottenere risultati simili agli altri Stati membri.²⁷

²⁴ COM(2016) 646-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*

²⁵ ILO (2015), *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

²⁶ Le cifre si basano sui dati raccolti in relazione al quadro degli indicatori della garanzia per i giovani e su stime per il 2016. I dati dettagliati sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della garanzia per i giovani e sulla gestione dell'iniziativa per l'occupazione giovanile [SWD (2016) 323]

²⁷ Commissione Europea (2017), *Youth Guarantee: lessons from implementation*, Bruxelles

La disoccupazione giovanile resta però un problema reale e vi sono ancora numerose insidie da affrontare per gli Stati comunitari. Occorre in futuro un maggiore e continuo impegno dei Governi a favore dei progetti IOG portandole a divenire parte integrante delle politiche nazionali per evitare che si tratti di una politica imitata nel tempo che esaurisca i suoi risultati brevemente; tale impegno va supportato da un forte coordinamento tra le varie parti del sistema (SPI, programmi di istruzione e formazione, aziende, ecc.).

Come è stato espresso in precedenza a favore di tali iniziative, vista la persistente situazione inaccettabile soprattutto nei confronti di quei soggetti svantaggiati per motivi economici e sociali, è stato mobilitato un significativo sostegno finanziario dell'UE.

Nel periodo 2014-2020 sono stati previsti oltre agli stanziamenti per le IOG (8,8 miliardi dopo il rifinanziamento²⁸) ulteriori 6,3 miliardi che il Fondo Sociale Europeo investirà direttamente per contribuire all'integrazione dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro.

Alcuni Stati come l'Italia e la Francia hanno previsto di affiancare un programma nazionale per il miglior utilizzo possibile dei finanziamenti previsti dall' IOG; l'adozione è avvenuta in Francia il 3 giugno 2013 ed in Italia l'11 luglio 2013.

Inoltre, sempre a partire dal 2013 Banca Europea per gli Investimenti ha implementato un programma articolato su due pilastri ossia, "Competenze e occupazione" ed "Investire nei giovani"; il primo ha l'obiettivo di prestare sostegno agli investimenti in capitale umano (competenze professionali, formazione sul posto di lavoro, formazione professionale, prestiti agli studenti e programmi di mobilità) con prestiti nel periodo 2013-2015 per quasi 7 miliardi di EUR. Il secondo offre invece accesso a finanziamenti a favore dell'assunzione di giovani nelle PMI. Nel periodo luglio 2013/dicembre 2015 sono stati erogati alle piccole e medie imprese che ne avessero diritto oltre 26 miliardi.²⁹

La figura 6 esprime i tassi di disoccupazione giovanile nell'UE all'inizio del 2016 dimostrando in realtà quanto siano poco omogenei; essa mostra inoltre le riduzioni o aumenti avvenuti nel periodo e mostra gli Stati membri in cui si è registrata la maggiore riduzione della disoccupazione giovanile dal 2013 al 2016.

Come già affermato nonostante l'intervento e il condizionamento dipendente da altri fattori macroeconomici e microeconomici non vi è dubbio che le politiche adottate abbiano sortito effetti tangibili.

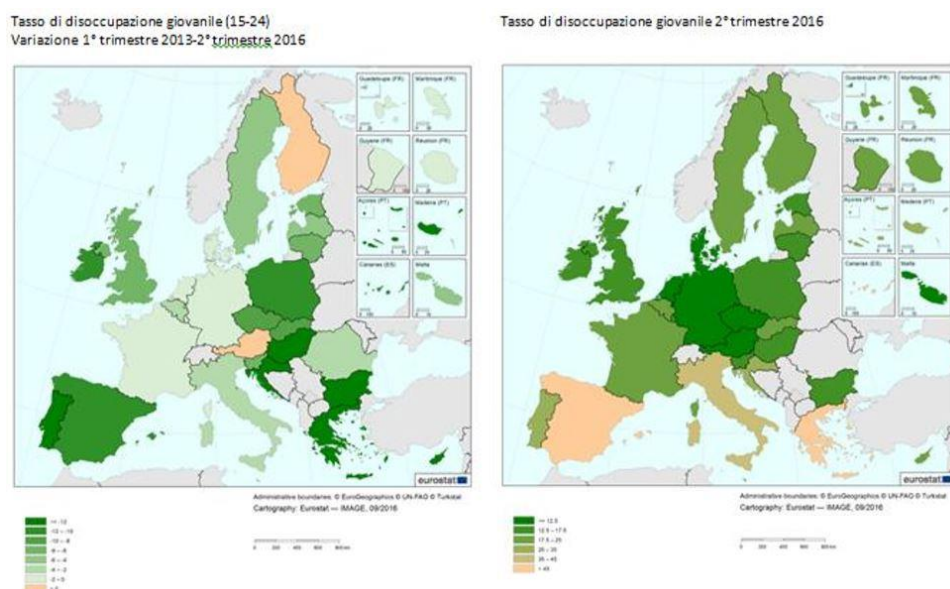


Figura 6: panoramica dei tassi di disoccupazione giovanile³⁰

²⁸ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

²⁹ Per maggiori informazioni: <http://www.eib.org/projects/priorities/investing-for-youth/index.htm?lang=en>.

³⁰ fonte: EUROSTAT

3.1 I risultati conseguiti dall'Iniziativa sull'occupazione Giovanile

In base al grado di efficacia dei progetti attuativi della garanzia nei vari Stati essi possono essere suddivisi in tre gruppi tenendo conto della situazione iniziale, ossia del quadro istituzionale e delle condizioni macroeconomiche di essi nell'aprile 2013, quando fu espressa la raccomandazione (figura 7):³¹

- A. *Riforma accelerata*: In questi paesi le garanzie per i giovani hanno avuto un effetto molto consistente nell'accelerare gli sviluppi delle politiche grazie ad un forte sostegno finanziario dell'Unione; in tali Paesi però le modalità di implementazione e di utilizzo dei fondi è stata profondamente eterogenea (tra cui Belgio, Bulgaria, Francia, Croazia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo e Slovenia).
- B. *Quadro strategico rafforzato*: In questi Paesi la garanzia ha ulteriormente rafforzato politiche e programmi già ben collaudati ed ha operato sul potenziamento degli strumenti esistenti, già in linea con gli obiettivi della raccomandazione (tra cui Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Lussemburgo, Olanda, Malta e Gran Bretagna).
- C. *Riforma limitata*: in tali Paesi essendoci una minore priorità oppure la presenza di ritardi o interruzioni all'attuazione, la garanzia giovani ha influito meno sul progetto di riforma (tra cui Cipro, Repubblica Ceca, Romania e Repubblica Slovacca).³²



Figura 7

Alla luce di quanto visto fin ora è opportuno indicare gli aspetti fondamentali della riuscita delle politiche di supporto all'occupazione giovanile per poi analizzare nello specifico la situazione di alcuni Stati membri. Nella figura 8 sono espressi il tasso di occupazione giovanile, il coefficiente di disoccupazione giovanile e del numero di NEET, la percentuale di abbandono prematuro della formazione e il tasso di disoccupazione giovanile dell'UE nel periodo 2008-2015.

³¹ Il raggruppamento si basa in particolare sul numero di misure a favore dei giovani durante il periodo 2013/2015 come evidenziato nella banca dati LABREF. I risultati sono stati successivamente rivisti alla luce di un'analisi più spiccatamente qualitativa che verteva in particolare sullo stato di attuazione della garanzia per i giovani e sulla portata delle misure (sulla base dell'EMCO, delle relazioni per paese della Commissione europea e di perizie nazionali dell'Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione).

Per approfondimenti: COM (2016) 646-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*

³² Ulteriori informazioni paese per paese sono disponibili sul sito web della Commissione europea all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=it>.

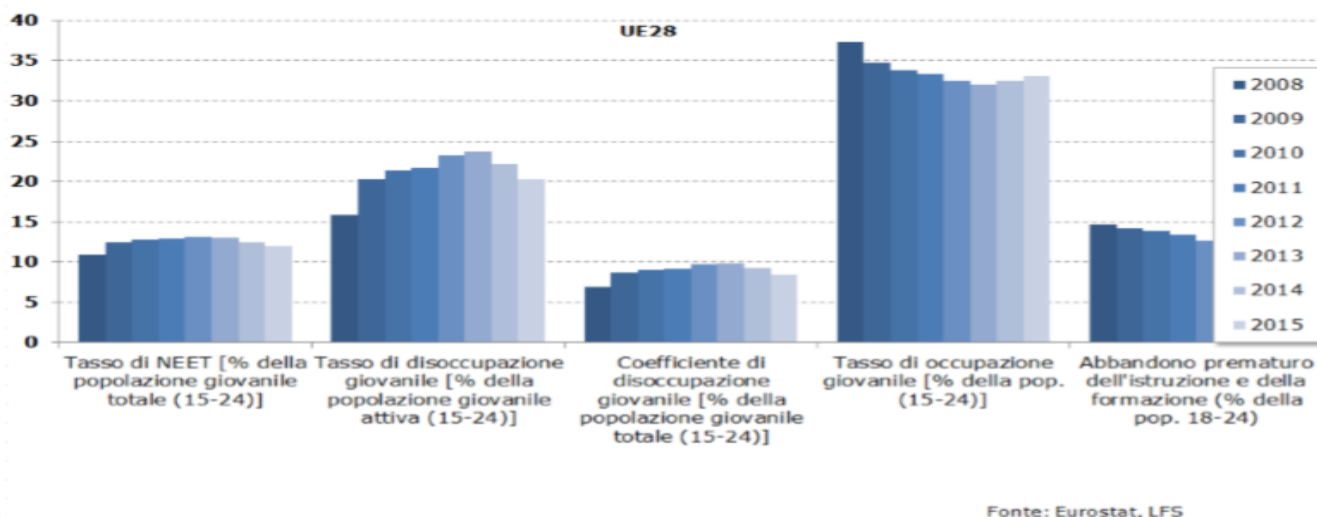
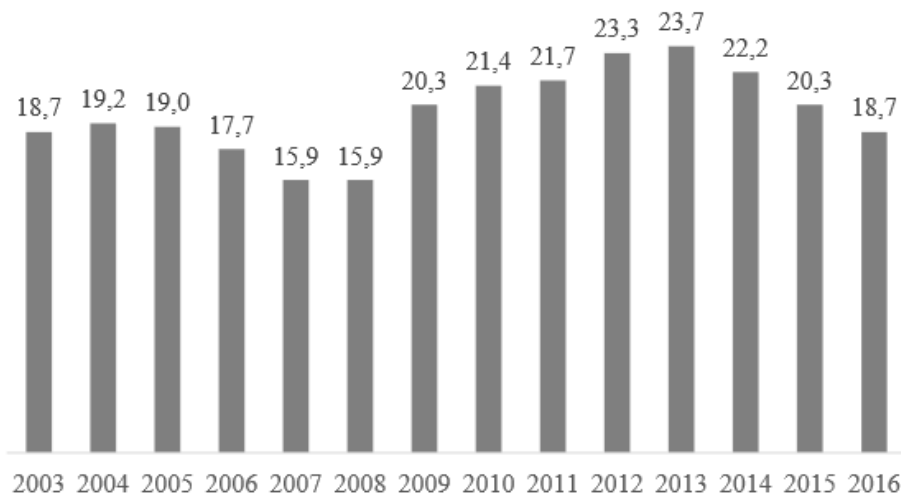


Figura 8: Tasso di NEET, Tasso di disoccupazione giovanile, Coefficiente di disoccupazione giovanile, Tasso di occupazione giovanile, abbandono prematuro istruzione (anno 2008/2015)

Innanzitutto va considerato che, rispetto ai periodi precedenti alla raccomandazione del 2013, il mercato del lavoro giovanile è particolarmente migliorato come si può notare dalle figure 8 e 9; a partire dall'anno 2013 vi è stata un'inversione di rotta che, rispetto alla situazione creatasi a partire dal 2009 con l'aumento vertiginoso dei tassi di disoccupazione soprattutto tra i giovani, ha portato all'abbassamento del tasso dei NEET (a parte in alcuni Stati come Italia e Romania), del tasso di disoccupazione giovanile nonché del coefficiente di disoccupazione e dell'abbandono prematuro, mentre è cresciuto sensibilmente il tasso di occupazione a livello europeo.



Source: Eurostat.

Figura 9 Tasso di disoccupazione giovanile nei 28 Paesi europei (2003-2016, in percentuale rispetto alla popolazione attiva).

Inoltre, attraverso l'implementazione delle varie tipologie di politiche citate nei paragrafi precedenti le IOG hanno, attraverso incentivi e sgravi fiscali, stimolato la domanda di lavoro giovanile generando un calo della disoccupazione e della quota di NEET grazie alla creazione di posti di lavoro; l'implementazione di tali sistemi di incentivi è indispensabile che sia preceduta da un'attenta selezione dei destinatari e affiancata alla formazione e al *follow-up* dei destinatari.

Un altro risultato delle IOG è stato quello di favorire e velocizzare l'attuazione di politiche in materia di occupazione (nel periodo 2013/2015 gli Stati europei hanno adottato in totale 132 riforme³³), formazione e di sistemi di supporto alla ricerca di un lavoro stabile.

Oltre ai già citati esempi di politiche attuate discusse nei paragrafi precedenti è bene indicare alcuni progetti virtuosi che si sono realizzati grazie all'intervento dell'IOG.

Esempio virtuoso è l'istituzione nel 2015 in Bulgaria di una rete di mediatori che hanno il compito di coinvolgere i NEET e spingerli a iscriversi presso i servizi garantiti dall'IOG, per i giovani con l'obiettivo di raggiungere i NEET non registrati nel loro contesto immediato e attivarli (nel secondo semestre del primo anno di implementazione sono state offerte consulenze a 5078 giovani. I mediatori fungono da *gate keeper* tra il giovane disoccupato e le istituzioni pubbliche che erogano i servizi previsti dalla garanzia.

Sempre nello stesso anno è bene citare l'esperienza degli sportelli unici in Finlandia, aperti in ben 35 comuni; il finanziamento è avvenuto attraverso i fondi aggiuntivi del FSE non essendo previsto l'accesso ai fondi di IOG. Gli sportelli nascono con il fine di rafforzare e agevolare l'accesso per i giovani (sotto i 30 anni) ai servizi offerti dalla garanzia offrendo pratiche di consulenza personalizzata, di orientamento, di istruzione e di sostegno quotidiano.

In Italia l'attuazione della garanzia e l'avvio dei primi progetti, di cui si tratterà nello specifico nel quarto capitolo, ha preso luogo soprattutto e in via definitiva con l'approvazione del *Jobs Act* del Governo Renzi on decreto del 7 marzo 2015; l'iscrizione ai sistemi di garanzia è cresciuto fino a coprire un milione di persone dopo circa un anno.

A livello comunale è interessante citare l'esperienza della Lettonia che con il progetto "Sapere e fare" ha l'obiettivo di rafforzare le attività di sensibilizzazione motivando i NEET (con un età inferiore ai 30 anni) ad attivarsi ritornando nel percorso formativo abbandonato, aiutandoli a trovare un'occupazione o spingerli in un percorso di formazione che gli faciliti l'ingresso nel mondo del lavoro; il progetto è stato avviato nel 2015 con l'obiettivo di sostenere 5260 NEET.

Anche in Slovenia con il sostegno dell'IOG e dei fondi FSE è stato lanciato un programma chiamato "Prima Sfida 2015" con l'obiettivo di aiutare 2859 giovani tra i 15 e i 29 anni a trovare un lavoro, attraverso le sovvenzioni previste dal piano di garanzia, per un periodo di 15 mesi.

Infine, il caso della Spagna dove le imponenti riforme strutturali in tema di apprendistato hanno, nel periodo compreso tra il 2013 e il 2016, quasi quadruplicato il numero di apprendisti (da 4000 a 15000) e portato le aziende/impresе partecipanti ai progetti di apprendistato da 500 a 5660.

Come vedremo nel quarto capito non sempre tali risultati portano effettivamente ad un miglioramento della situazione occupazionale.

Anche se molti stati avevano implementato in precedenza politiche del genere la IOG è stata fondamentale per porre soprattutto l'attenzione sui NEET non registrati. In particolare, la quasi totalità degli Stati interessati dalle IOG ha spinto i NEET a registrarsi presso i servizi e gli uffici dedicati all'implementazione della politica impiegando numerosi servizi pubblici alla sensibilizzazione sulla sua attuazione e aumentandone significativamente il numero. Sono state impiegate molte risorse, con il fine di accrescere l'accessibilità ed il numero di servizi, per la strutturazione di campagne mirate all'inclusione dei giovani e alla creazione di sistemi per la registrazione online in modo da velocizzare e facilitare l'accesso ai servizi; sono stati introdotti inoltre in molti stati sportelli unici e la collaborazione con privati (la collaborazione con le aziende è stata fondamentale soprattutto nei casi di stipula di accordi come il "Patto per la Gioventù").

Tale sistema richiede un forte coordinamento tra i vari soggetti coinvolti ed in effetti la garanzia ha facilitato ad eliminare la distanza fra le parti costruendo partnership valide e durature; sono state coinvolte le parti

³³ Fonte: Commissione europea, banca dati LABREF

sociali, i servizi per i giovani ed anche le organizzazioni giovanili. Le organizzazioni giovanili sono state particolarmente coinvolte, in alcuni stati, nella redazione e nella creazione dei piani nazionali di attuazione.³⁴ Inoltre, la strategia della garanzia ha favorito nette riforme dell'apprendistato e del tirocinio con l'obiettivo di preparare i giovani al mondo di lavoro e di fare in modo che siano adatti e pronti alle richieste del mercato del lavoro attuale. Sono state utilizzate risorse per aumentarne la qualità, il numero di offerte e l'attenzione alle nuove tecnologie in modo da aumentare sensibilmente l'attrattiva che il percorso aveva precedentemente. La commissione in merito ha determinato con Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 (2014/C 88/01), la necessità di un quadro di qualità per i tirocini, a cui oltre la metà degli Stati si è adattata emanando le norme di attuazione necessarie.

Come sostenuto all'inizio del capitolo è utile ribadire che le politiche attuate grazie all'intervento della raccomandazione del 2013, con la conseguente implementazione di policy riguardanti la garanzia, 14 milioni di giovani europei si sono avvalsi di un'offerta di lavoro (70,2%), di istruzione (13,6%), di tirocinio (12,1%) o di apprendistato (4,1%) come indicato in Figura 10.

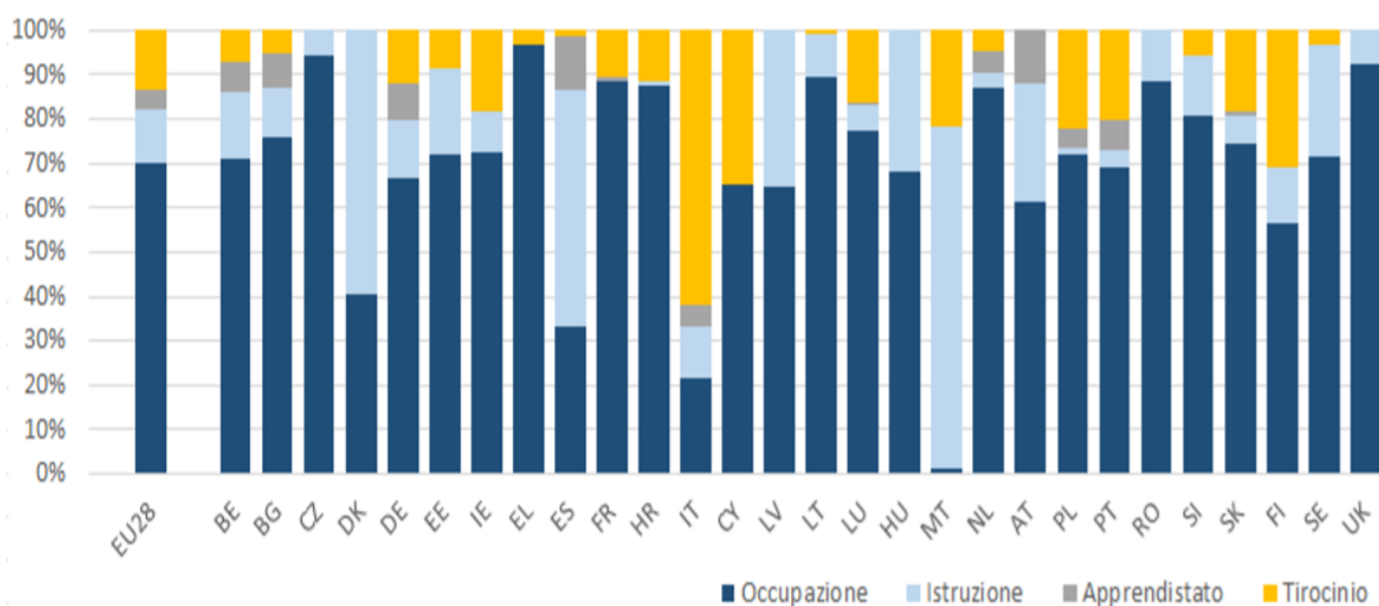


Figura 10: distribuzione delle adesioni positive e tempestive per tipo di offerta all'anno 2015.³⁵

Va considerato che le ragioni di successo di alcuni Paesi rispetto ad altri in materia di garanzia sono circoscrivibili a sei caratteristiche:

- sostegno e coordinamento istituzionale;
- strategie di orientamento e sensibilizzazione;
- singolo punto di primo contatto con il servizio che si adatti alle esigenze dell'utente;
- politica di partenariato che elimini le barriere tra istruzione e mondo del lavoro;
- sistemi di formazione professionale efficienti;
- coinvolgimento privati (aziende, ecc.)³⁶.

Tali obiettivi sono stati perseguiti adottando misure necessarie, tempestive ed efficaci implementando non singole misure bensì pacchetti inclusivi di tutte le azioni necessarie; tutto questo è possibile solo in presenza di istituzioni moderne e attente agli obiettivi comunitari e di adeguate modalità di finanziamento.

³⁴ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

³⁵ Fonte: Commissione europea, COM(2016) 646 finale

³⁶ COM(2016) 646-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

In particolare, i Governi grazie a un elevato slancio politico, insieme al sostegno strategico dell'UE, sono stati capaci di istituire un quadro istituzionale adeguato; questo grazie anche a due aspetti fondamentali delle politiche di garanzia ossia il costante apprendimento reciproco e l'assiduo monitoraggio.³⁷

Il programma di apprendimento reciproco ha il fine di accrescere la collaborazione tra gli Stati attraverso la condivisione di obiettivi comuni e la continua verifica reciproca dei risultati ottenuti; il coordinamento è garantito da una rete soggetti adibiti allo scopo di facilitare la continuità degli scambi effettuando un monitoraggio annuale sullo stato di attuazione della garanzia.

Per quanto riguarda il monitoraggio, l'esistenza di un sistema comune rafforzato anche dal semestre europeo; le raccomandazioni per ogni Paese, che la Commissione elabora anno per anno, aiutano a comprendere i progressi raggiunti, gli errori fatti e le azioni necessarie (tali raccomandazioni hanno toccato i temi dell'occupazione giovanile soprattutto nel 2014 per poi calare negli anni successivi grazie al decremento del tasso di disoccupazione giovanile). Un passo importante in tema di monitoraggio è stato fatto dal comitato europeo per l'occupazione (EMCO) che ha introdotto un sistema di indicatori per la valutazione della garanzia giovani³⁸; anche per valutare i risultati conseguiti con i fondi dell'IQG sono previsti una serie di indicatori che hanno la funzione di valutare anche quali siano le regioni che più necessitano di fondi e gli Stati che dunque ne hanno diritto e stabilire le soglie utili per l'introduzione delle garanzie.

Sono stati inoltre introdotti progetti mirati al miglioramento della qualità erogata di offerte.

L'alleanza europea per l'apprendistato è stata introdotta nel 2013 coinvolgendo 31 Paesi e 120 parti interessate (parti sociali, camere di commercio, imprese, istituti di istruzione e formazione professionale, associazioni professionali, organizzazioni giovanili e regioni) con l'obiettivo di incrementare l'efficienza del sistema, la qualità dell'offerta e l'immagine percepita degli apprendistati dai giovani; sono state create 250000 nuove opportunità di formazione e occupazione. In tal senso è risultata fondamentale la mobilità tra gli Stati lanciando progetti come Erasmus + per testare la mobilità a più lungo termine degli apprendisti (da 6 a 12 mesi) tra gli Stati membri, al fine di creare successivamente un sistema permanente basandosi sulle valutazioni del progetto pilota in modo da attivarsi al meglio per risolvere i problemi riscontrati.

Il quadro di qualità per i tirocini, introdotto nel 2014, ha l'obiettivo di incrementare la qualità dei tirocini grazie al rispetto di 22 indici qualitativi rispetto alle condizioni di lavoro, le possibilità di apprendimento, la trasparenza finanziaria e le pratiche di assunzione.

Il Patto europeo per la gioventù, del 2015, nasce con il fine di creare 100000 apprendistati, tirocini o posti di lavoro in due anni.

Infine, il progetto "*Il tuo primo lavoro EURES*" ha sostenuto 4 251 inserimenti lavorativi, con un bilancio complessivo di circa 12 milioni di EUR fornendo sostegno alle politiche di introduzione nel mondo del lavoro e di formazione.

Esaurita l'analisi delle politiche attuate e dei risultati raggiunti a livello europeo, nel prossimo paragrafo ci soffermeremo sulle sfide che attendono gli Stati comunitari e il supporto che l'Unione è disposta a offrire per far sì che la Garanzia Giovani possa divenire un progetto a lungo termine inserendosi appieno tra le riforme strutturali.

³⁷ COM(2016) 646-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*

³⁸ Comitato per l'occupazione, Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee (Quadro di indicatori per il monitoraggio della garanzia per i giovani), INDIC/10/12052015/EN-rev.

3.2 Le sfide future e le azioni necessarie dopo i primi anni di attuazione

Alla luce dei risultati ottenuti negli ultimi anni sono emersi diversi aspetti che serviranno ad implementare le nuove politiche per portare ad una piena attuazione ed estensione della garanzia.

Innanzitutto, occorre garantire la piena e sostenibile attuazione attraverso un impegno dei governi e a un sostegno finanziario adeguati e costanti per permettere alla garanzia di divenire una riforma strutturale a lungo termine. Per permettere un'attuazione su vasta scala per coprire la totalità degli aventi diritto è necessario accelerare le politiche di implementazione e potenziare i servizi addetti alla ricerca di un impiego o alla formazione professionale. Tale obiettivo può essere conseguito tramite un'attenta azione di monitoraggio, la razionalizzazione dei sistemi di raccolta dei dati sui partecipanti al progetto e sui risultati ottenuti, e aumentare la qualità dei dati superando gli ostacoli tecnici. monitoraggio, razionalizzare i processi di raccolta dei dati esistenti, superare gli ostacoli tecnici e migliorare la qualità dei dati raccolti nell'ambito del quadro di indicatori comuni.

In secondo luogo, occorre coinvolgere ulteriormente i NEET non registrati e dei giovani non qualificati, tramite processi di sensibilizzazione e percorsi di formazione; risulta infatti che tali fasce siano ancora distanti da beneficiare appieno della garanzia essendo sottorappresentati tra i beneficiari, anche se non in tutti i Paesi. Tale obiettivo può essere perseguito implementando politiche di sensibilizzazione, aumentando la qualità dell'offerta e creando partenariati per superare i molteplici ostacoli che i giovani si trovano a dover affrontare. In conclusione, è bene riprendere il discorso fatto da Juncker nel 2016 già citato in apertura del capitolo:

“Non posso e non accetterò che l'Europa sia e rimanga il continente della disoccupazione giovanile. Non posso e non accetterò che i Millennials, Generation Y, potrebbero essere la prima generazione in 70 anni ad essere più povera dei loro genitori. [...] Continueremo a implementare la garanzia per i giovani in tutta Europa, migliorando le competenze degli europei e raggiungendo le regioni e i giovani più bisognosi”.

Alla luce degli ultimi risultati si può sostenere dunque che le politiche adottate sia nel primo che nel secondo ciclo abbiano portato a risultati soddisfacenti. Come si può estrapolare dai grafici della Figura 11 a cinque anni dal momento in cui è decollata la garanzia per i giovani, la performance del mercato del lavoro dei giovani è migliorata significativamente:

- la disoccupazione giovanile è scesa da un picco del 24% nel 2013 al 15,1% nel maggio 2018, più veloce della disoccupazione complessiva;
- la quota di NEET minori di 25 anni è diminuita dal 13,2% del 2012 al 10,9% in 2017;
- l'abbandono scolastico è sceso inoltre di 5 punti percentuali tra il 2008 e il 2017.

○ European average

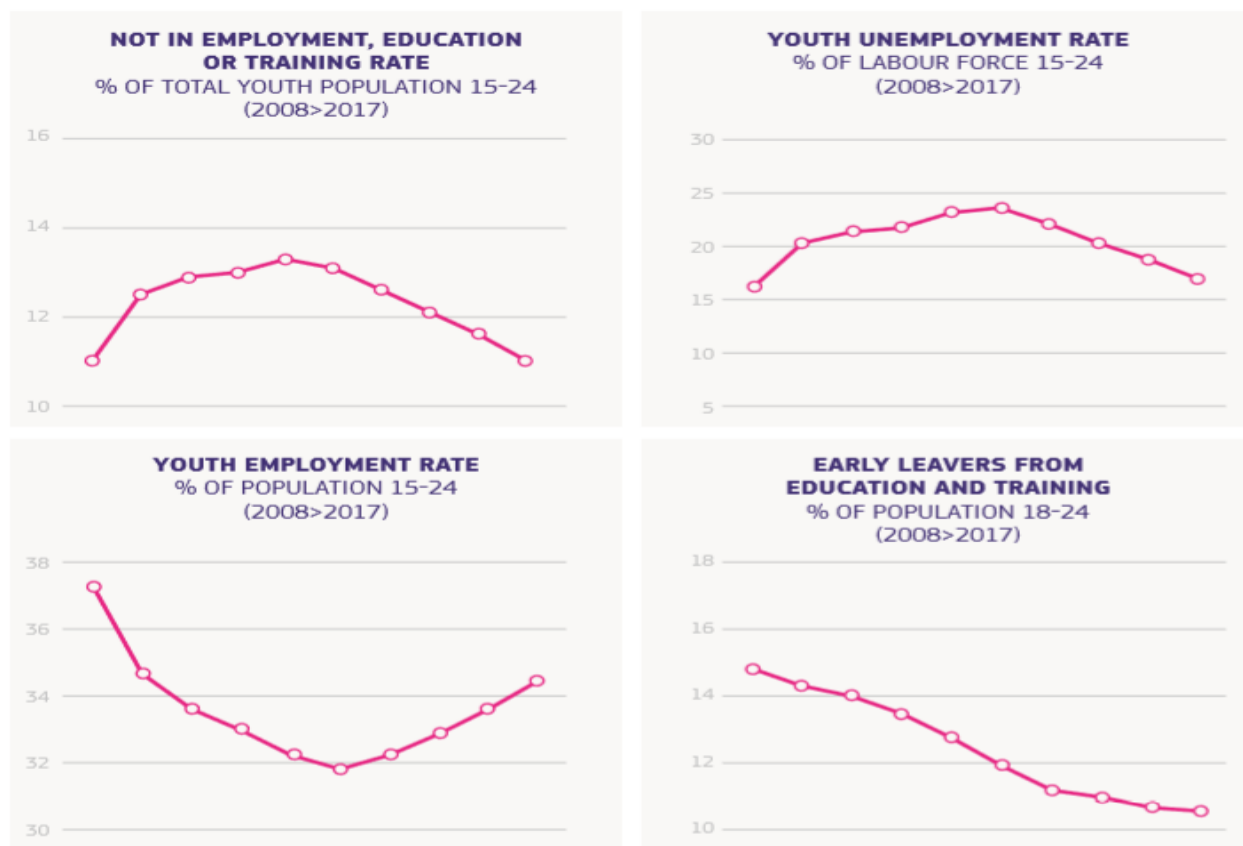


Figura 11-Fonte: Commissione Europea

In sintesi, negli ultimi anni sono stati creati posti di lavoro per 2,3 milioni di giovani disoccupati, la quota dei NEET è calata di 1,4 milioni di unità; tali risultati sono stati ottenuti grazie all'implementazione dei servizi raccomandati a livello europeo; tali politiche hanno portato all'iscrizione di 5 milioni di giovani all'anno di cui 3,5 hanno ricevuto un'adeguata offerta di garanzia (Figura 12).



Figura 12-Fonte: Commissione Europea

4. Un focus sul vicinato: il caso spagnolo

Già prima della crisi del 2008 la Spagna presentava tassi di disoccupazione giovanile superiori alla media europea anche se, nel periodo precedente alla crisi, aveva avuto una moderata espansione dell'economia con la conseguente crescita della richiesta di giovani lavoratori, soprattutto di sesso maschile (costruzioni, manodopera di basso livello, ecc.), che ha causato però una crescita dell'abbandono prematuro della scuola.

Di conseguenza, con l'avanzare della crisi economica e lo scoppio della bolla immobiliare, i giovani si ritrovarono senza lavoro e con una formazione di basso livello; molti di loro, sicuri della posizione lavorativa, avevano contratto dei debiti (casa, automobile, ecc.) e finirono per ritrovarsi in gravi difficoltà economiche.³⁹

Per quanto riguarda il livello di scolarizzazione, nonostante le precedenti riforme sull'istruzione attuate, la Spagna, prima della garanzia giovani, presentava dei gravi deficit a livello di istruzione secondaria rispetto alla media europea anche se il numero dei laureati era in linea con gli altri Paesi europei.⁴⁰ Un dato importante è che il tasso di occupazione dei laureati è in crescita in linea con la media europea; tale aspetto delinea uno scenario ben diverso tra varie fasce della popolazione: da una parte i giovani laureati con una quasi sicura prospettiva di lavoro, anche se molte volte precaria nei primi anni, e dall'altra dei giovani con bassa formazione professionale e/o educazione scolastica colpiti inesorabilmente dalla crisi.

Inizialmente, come in tutti i Paesi europei, le politiche di inizio crisi furono impostate secondo il principio dell'austerità che purtroppo hanno portato ad un inevitabile aumento della disoccupazione.

Nel 2012, la riforma del mercato del lavoro⁴¹, molto discussa e sottoposta a riesame della Corte Costituzionale, ha portato ad una netta separazione tra lavoratori che avevano contratti a tempo indeterminato sottoscritti prima della crisi e quei lavoratori che, come i giovani impiegati come manovali o comunque in mansioni lavorative precarie, si sono ritrovati senza lavoro⁴². La riforma non ha saputo dare una risposta alla crisi del mercato del lavoro e invece ha provocato una mercificazione e dei servizi per l'impiego.⁴³

Sintetizzando, la riforma del mercato del lavoro spagnola ha sorbitato i seguenti effetti:

- non ha generato occupazione o ridotto la disoccupazione,
- ha influito negativamente sulla qualità del lavoro
- i contratti part-time sono serviti solo da tampone
- aumento dei giovani NEET sfiduciati

Adirittura, il "*Centro Reina Sofia sobre Adolescencia*" ha sostenuto che i giovani hanno iniziato ad accettare lavori sempre più precari non considerando la distanza dal loro luogo di origine e molte volte emigrando in molte parti del mondo⁴⁴

In tale situazione sono andate a inserirsi le politiche legate alla garanzia giovani volute dall'Unione europea.

³⁹ García Montalvo, José. 2012. "Mercado de Trabajo en España: Comportamiento y Análisis." Paper presented at the XVIII Future Trends Forum in June 2012 in Madrid.

Per approfondire: JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 - The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

⁴⁰ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2013. Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013.

Per approfondire: ibidem

⁴¹ (RD-L 3/2012) (BOE 162/9110, 36/2076)

⁴² Estrada, Ángel, Mario Izquierdo, and Aitor Lacuesta. 2009. "El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España." Boletín Económico, julio-agosto 2009, Banco de España: 97–115.

Per approfondire: ibidem

⁴³ Baylos Grau, Antonio. 2013. "La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012." Revista de Derecho Social 61: 19–41.

Per approfondire: ibidem

⁴⁴ Rodríguez, Elena, and Juan Carlos Ballesteros. 2013. Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.

Per approfondire: ibidem

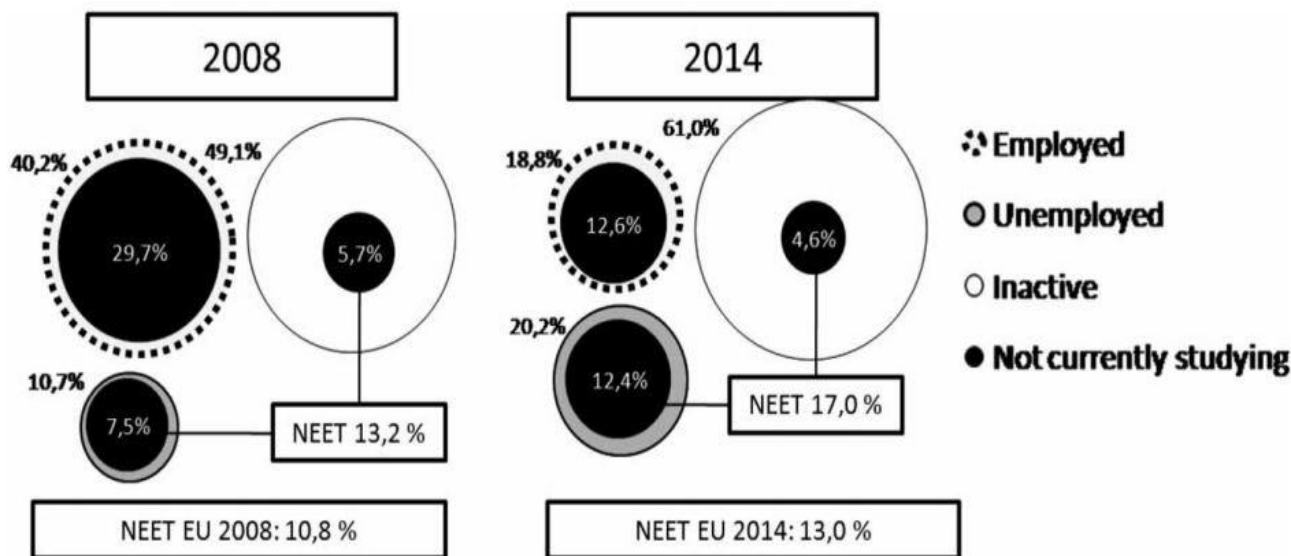


Figura 13-Fonte: JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

La figura 13 mostra i giovani spagnoli di età compresa tra i 16 e i 25 anni, nel 2008 e 2014, e la loro distribuzione secondo le categorie impiegati (circonferenza discontinua), disoccupati (cerchi grigi) e inattivi (cerchi bianchi) in percentuale. I cerchi neri rappresentano la percentuale di giovani che non stanno studiando al momento, in modo che la percentuale totale di NEET spagnoli (non in istruzione, occupazione o formazione) può essere dedotta sommando il numero di giovani inattivi e disoccupati che al momento non stanno studiando. Il numero totale di giovani nella fascia di età rappresenta il 100% in tutti i casi. Le percentuali di NEET nell'UE vengono fornite per facilitare i confronti.⁴⁵

4.1 Il Piano di implementazione spagnolo

Il piano di attuazione della garanzia nazionale per i giovani spagnoli dichiara, sulla base delle raccomandazioni europee di:

“offrire ai giovani di età inferiore ai 25 anni non occupati o in formazione e che chiedono, con i mezzi previsti, di prestare attenzione alla Garanzia per i giovani un'offerta di lavoro di buona qualità o un'azione di formazione o istruzione, formazione professionale continua, apprendistato o tirocinio, entro quattro mesi dalla domanda e, in ogni caso, una volta che le formalità di controllo delle informazioni fornite sono complete e, se del caso, quando il profilo del richiedente è completo”.⁴⁶

Il PNIGJE contiene il programma operativo (PO) per l'occupazione giovanile; esso è lo strumento fondamentale per l'attuazione della garanzia e garantisce la loro integrazione in programmi cofinanziati dall'UE.⁴⁷

⁴⁵ Fonte: Rodríguez, Elena, and Juan Carlos Ballesteros. 2013. Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.

Per approfondire: JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

⁴⁶ PNIGJE 2013

⁴⁷ Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2013

Si possono estrapolare da tale programma alcune caratteristiche principali:

- periodo di applicazione: 2014/2020;
- soggetti coinvolti: cittadini con età compresa tra il 15 e i 24 anni rientranti nella categoria dei NEET (non frequentano corsi di istruzione, impiego o formazione);
- contiene l'elenco delle misure da attuare comprese quelle già contenute nella Strategia per l'imprenditorialità e l'occupazione giovanile (EEEJ) 2013-2016;
- indica i soggetti e gli organismi coinvolti nella sua gestione: l'Unità amministrativa per il Fondo sociale europeo (Ministero dell'occupazione e della sicurezza sociale) come Autorità di gestione e certificazione ed il Dipartimento dei conti pubblici statali e dipartimenti di contabilità delle comunità autonome come autorità di audit e organismi intermedi (dell'amministrazione statale generale, delle comunità autonome e degli organismi intermedi privati).

Inoltre, vi sono alcuni requisiti da rispettare per l'iscrizione al PNIGJEI⁴⁸:

- non aver goduto di corsi educativi che coinvolgono più di 40 ore al mese negli ultimi 90 giorni;
- non aver ricevuto corsi di formazione che coinvolgono più di 40 ore al mese negli ultimi 30 giorni di calendario prima dell'applicazione;
- non aver lavorato negli ultimi 30 giorni prima della data della domanda,

Tali requisiti però rappresentano un ostacolo importante rischiando di disattendere la raccomandazione non raggiungendo tutti i giovani in una situazione NEET. Inoltre, l'iscrizione dei giovani nel corrispondente registro di garanzia per i giovani in Spagna non è stata possibile fino a ottobre 2014, grazie alla legge 18/2014; l'applicazione della garanzia per i giovani non è stata così immediata come indicato negli obiettivi fondamentali contenuti nella raccomandazione.

Tenendo presente che la maggior parte del finanziamento del programma operativo è concentrata nel 2014 e nel 2015, questo ritardo significa che l'arco di tempo effettivo del programma è ridotto a quasi la metà del periodo stabilito.

4.2 Le principali politiche intraprese

La raccomandazione europea e la conseguente attuazione del PNIJE nel 2013 si inseriscono pienamente nelle misure stabilite nella Strategia Nazionale per la Gioventù Spagnola (EEEJ) approvata nel febbraio 2013 che contiene 100 misure volte a facilitare il passaggio tra il periodo di istruzione ed il percorso lavorativo per i giovani con età inferiore ai 30 anni, attraverso una proposta di lavoro o tramite l'avviamento di un percorso di autoimprenditorialità.

Come mostrato nella Tabella 4 si distinguono vari profili di destinatari della strategia EEEJ e le relative stime riguardo il numero dei soggetti che rientrano in tali categorie, basate sulle statistiche dell'EPA 2012.⁴⁹

⁴⁸ legge 18/2014

⁴⁹ PNIGJE 2013

Profile	Description	Estimated number of affected young people
NEET	Young people not in education, employment or training	858,000 young people (according data from EPA 2012)
Unemployed who did not complete secondary education	Young people who do not possess any training because they prematurely abandoned the educational system, many of them attracted by job offers in sectors that no longer offer opportunities	450,000 (no source mentioned)
Unemployed with a certified level of education that permits them a contract as trainee	Young people with education who need work experience	339,635 (according to the registers of the public employment services)
Unemployed without work experience	Young people without any previous work or with a work experience of less than 3 months	398,547 (according to data from the National Public Employment Service and Social Security)
Long-term unemployed	Young people who have been unemployed for more than a year	256,698 (according to data from the National Public Employment Service and Social Security)
Recipients of unemployment benefits	Young people who receive unemployment benefits but would like an opportunity	215,505 (no source mentioned)
Potential entrepreneurs	Young entrepreneurs who do not wish to find paid employment but would like to initiate their own project	No estimation given
People in a disadvantaged situation and/or at risk of exclusion	Young people who could become victims of unfair treatment, especially those who are underprivileged and/or at risk of exclusion	No estimation given

Tabella 4: Profili target della Strategia Nazionale per la Gioventù Spagnola (EEEJ) 2013–2016 (basata su dati del PNIGJE 2013, 21). Fonte: JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 The EU Youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker.

Il PNIGJE però non specifica se tali categorie siano state poi successivamente conformate alle indicazioni della garanzia per i giovani che, come sappiamo stabilisce solo l'inclusione dei giovani sotto i 25 anni. Si nota inoltre che i NEET sono rappresentati solo da uno dei profili anche se, a dire il vero, possono tranquillamente rientrare in ognuno di essi.

Il profilo dei beneficiari delle indennità di disoccupazione si riferisce, secondo il PNIGJE, ai giovani che, anche se ricevono un pagamento, sono interessati ad altre opportunità. Questa formulazione peggiorativa implica che i giovani non siano di solito interessati a diventare attivi quando ricevono i pagamenti. L'immaginario sottostante è in linea con la strategia di attivazione sopra descritta per ridurre le spese pubbliche e per spingere le persone ad adattarsi al mercato del lavoro escludendole dal benessere sociale, invece di promuovere cambiamenti nei mercati del lavoro caratterizzati da un'elevata disoccupazione strutturale⁵⁰.

Delle 100 misure dell'EEEJ, 85 sono misure a medio e lungo termine.

Le restanti 15 misure a breve termine, che sono state sviluppate attraverso il RD-L 4/2013, del 22 febbraio, e la sua omonima legge 11/2013 (BOE 179/8187), del 26 luglio, hanno il fine di supportare l'imprenditore e stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Tali disposizioni possono essere suddivise in quattro macroaree:

- istruzione, formazione e aumento dell'occupazione;
 - promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo;
- } *riguardano la domanda*
- miglioramento dell'intermediazione;
 - incentivi per assumere nuovi dipendenti.
- } *riguardano l'offerta*

⁵⁰ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare*.

Una visione critica di queste misure sottolinea che:

- la mancanza di nuove proposte rispetto alle politiche precedenti sull'autoimprenditorialità e la mancanza di garanzie e di supporto adeguato, rischia di farla diventare una necessità più che un'opportunità di business, non essendoci altra strada⁵¹;
- gli incentivi alle assunzioni (erogati come bonus, riduzioni o incentivi) restano il punto cardine della garanzia invece di offrire nuove soluzioni per affrontare la sfida della disoccupazione giovanile; i loro effetti sono limitati e molte volte i contratti stipulati si sarebbero comunque sottoscritti anche in mancanza della garanzia⁵²;
- le misure proposte dal lato della domanda non includono le soluzioni proposte dall'OIL e dalla Banca Mondiale (2012) per migliorare il coordinamento tra macro e politiche settoriali, per amplificare a tutti la copertura del sistema di previdenza sociale giovani e integrare e rafforzare le reti di sicurezza.

Nella Tabella 5 sono elencate tutte le misure previste dal PNIJE, comparate con quelle del EEEJ. Soffermandosi ad analizzare le varie politiche l'importante è notare come solo una delle misure incluse nel catalogo delle misure del piano di attuazione PNIGJE non ha origine dal EEEJ 13-16; le critiche all'EEEJ possono essere dunque applicate a tutto il catalogo definitivo.

Ciò dimostra come la Spagna abbia utilizzato la garanzia attraverso il PNIJE solo per attuare le politiche previste nell'EEJ perdendo l'occasione per sperimentare politiche innovative.

Questa situazione nasconde il rischio della precarietà salariale, ossia che il giovane non abbia la possibilità di emanciparsi dal punto di vista lavorativo, ma vi è anche il rischio dell'instabilità lavorativa in quanto il lavoro non è garantito visto che quasi tutte le politiche adottate facilitano i contratti a tempo; inoltre, una volta terminata la misura, senza una programmazione a lungo termine, i risultati ottenuti non sarebbero realmente efficaci.

⁵¹ Fundación Xavier de Salas. 2012. "Informe GEM (Global Entrepreneurship Monitor) España 2012." Accessed February 18, 2015. Cfr. <http://www.gem-spain.com/?q=presentacion-informe-2012>.

⁵² Morales Ortega, José Manuel. 2013. "La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/ 2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa", AA.VV., La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013. Desempleo, empleo y ocupación juvenil. Albacete: Bomarzo.

Tabella 5: Catalogue of measures according to the Spanish National Youth Guarantee Implementation Plan (PNIGJE) (2013:22–38) in direct comparison with the measures of the Strategy for Entrepreneurship and Youth Employment (EEEJ) 2013–2016 (RD-L 4/2013. BOE no. 47 de 23 de febrero de 2013)

fonte: JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 – The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker.

Actions	Objectives	Equivalence in the EEEJ 13–16
<i>Line of action 1: to improve mediation</i> Actions involving vocational guidance, labour information and assistance in job seeking	<ul style="list-style-type: none"> To ensure that all young people are fully informed about the services and the support available To promote associations between employers and labour market agents, in order to promote job opportunities, apprenticeships and work experience for young people 	Measure 60
Modernization of Public Employment Services	To adapt the public employment services to the specific requirements of the Guarantee, preparing staff to handle: <ul style="list-style-type: none"> the profiling the databases and the information system specialist labour guidance 	Measures 49, 56, 57 and 68
Single Employment and Self-Employment Portal	To house in one single website all the necessary information and tools that facilitate job search or the initiation of an entrepreneurial activity	Measure 11
Actions with placement agencies	To achieve the coordinated implementation of the new system of public-private collaboration	Measure 85
Mobility programmes	To promote worker mobility and to ensure that young people who find work in another area or another Member State receive the support needed to adapt to new surroundings	Measure 64
Education–employment mediation programmes	To offer information and advice	Measure 59
<i>Line of action 2: to improve employability</i> Second chance programmes	To offer programmes and financial support to young people who dropped out of school at an early age and who possess low-level qualifications, in order to motivate them to resume their training	Measure 2
Training with an employment commitment	To achieve at least 30% of the young people who participate in this type of training obtaining employment within a maximum period of 3 months once their training is over in the form of a part-time or full-time contract lasting at least 6 months	Measure 1
Training, especially in languages and information and communication technology	To offer training for employment and for entrepreneurship that includes the improvement of capacities, skills and competences in languages and new technologies	Measures 27 and 31
Traineeships	To partly finance 3- to 9-month traineeships in companies for young people who are not easily employable because of their lack of work experience	Measure 25
Promotion of dual vocational training through contracts for training and apprenticeships	To promote vocational training for workers who do not have the professional skills required for obtaining a job by offering a combination of paid work in a company alternating with training received in the framework of the vocational training or educational system	Measure 11
Promotion of vocational training through schools	To facilitate labour integration of pupils by providing vocational qualification by integrating the teaching and learning processes of education and work centres	Measures 12, 13, 19, 20 and 22

(Continued)

Actions	Objectives	Equivalence in the EEEJ 13–16
Training leading to Professional Certificates (<i>Certificados de Profesionalidad</i>)	To offer new, additional training actions leading to Professional Certificates or professional certificate modules for young people under 25	Measure 1
Evaluation and accreditation of vocational skills acquired during work experience and through informal training channels	To validate non-formal and informal learning that young unemployed who had abandoned their education prematurely have acquired through work experience, facilitating their reintegration into the labour market	Measure 19
Workshop school programme (<i>Escuelas taller</i>)	To allow integration based on professionalization and the acquisition of experience in temporary projects in which learning and training alternate with production in activities related to the restoration or promotion of the artistic, historical, cultural or natural heritage and any other activity of public or social interest	Measure 15
Work and Training Centre programmes (<i>Casas de oficios</i>)	To allow integration based on professionalization and the acquisition of experience in temporary projects in which learning and training alternate with productive work in activities related to maintenance and care of urban or rural areas or the environment, to improving living conditions in towns and cities through the provision of social and community services as well as any other activity of public or social interest	Measure 15
<i>Line of action 3: to promote hiring</i>		
Social contributions: reductions and bonuses in social security contributions of up to 100%	To reduce non-wage labour costs in order to increase prospects for the hiring of young people: <ol style="list-style-type: none"> 1. Incentives for part-time employment with training 2. Incentives for hiring for micro – enterprises and self-employed workers 3. 'First job' programme 4. Incentives for work placement contracts 5. Generations contract 6. Social economy enterprises 	Measures 9, 10, 12, 13, 14 and 15
Employment aid for hiring young people for a period in excess of 6 months	To establish employment financial aid for companies that take on young people under 25 not in education, employment or training. Aid equivalent to 50% of the minimum wage for a maximum of 1 year	NOVELTY
Other incentives for hiring	To set up measures for training and employment of young researchers and for supporting high value-added projects that can be applied in universities, public research bodies and corporate R+D+I departments	Measure 48
<i>Line of action 4: to promote entrepreneurship</i>		
Flat rate for self-employed workers	To promote self-employment by reducing contributions for common contingencies: <ul style="list-style-type: none"> • Months 1–6 after registration: 80% reduction • Months 7–12: 50% reduction • Months 13–30: 30% reduction 	Measure 3
Making unemployment benefit compatible with the start of entrepreneurial activity	To guarantee a minimum income for unemployed persons starting out on an entrepreneurial activity and to facilitate start-up projects, for a maximum of 9 months, by continuing to pay the unemployment benefit after registering as a self-employed worker	Measure 4
Capitalization of unemployment benefit	To offer the possibility of capitalizing the unemployment benefit (single payment) to start up an entrepreneurial activity	Measure 5

(Continued)

Actions	Objectives	Equivalence in the EEEJ 13–16
Second chance	To allow for self-employed workers whose projects turn out to be not feasible and who were entitled to unemployment benefits to continue to receive these benefits after they stop being self-employed, provided that they have been under this regime for less than 5 years	Measure 7
Promotion of an entrepreneurial culture	To promote and provide young people with constant guidance on entrepreneurship and self-employed work and to offer courses on entrepreneurship	Measure 10
Reference offices	To provide advice and support for new entrepreneurs, also to university and vocational training students to combine their studies with self-employed work	Measure 8

4.3 Conclusioni e nuove sfide

La Garanzia per i giovani presenta diverse carenze riguardo alla raccomandazione europea, soprattutto se si considera la sua attuazione in Spagna. Dotata di finanziamenti insufficienti e retroattivi, la sua attuazione potrebbe essere ostacolata negli Stati membri che, come la Spagna, sono sotto pressione per non aumentare il deficit pubblico.

La Garanzia per i giovani offre poco in termini di misure innovative; piuttosto, promuove la precarietà e la ridistribuzione dell'occupazione esistente e non mostra il potenziale necessario per creare nuove opportunità di lavoro di qualità. Sebbene la creazione di nuovi posti di lavoro sia richiesta da diverse organizzazioni e sia la raccomandazione che il Piano nazionale spagnolo menzionano la creazione di occupazione come obiettivo, vi sono motivi per mettere in dubbio l'efficacia delle misure stabilite.

In futuro sarebbe utile concentrarsi sul livello locale e su come effettivamente le risorse vengano utilizzate a livello comunale e stabilire chiaramente a quale livello amministrativo debba essere attribuito il potere di monitoraggio e di valutazione degli esiti.⁵³

Per il momento, possiamo concludere che la Garanzia per i giovani nella sua forma attuale offre poche prospettive di raggiungere i suoi obiettivi e il suo fine di migliorare le possibilità dei giovani di trovare un'occupazione dignitosa che gli permetta di vivere dignitosamente.

L'analisi mostra che la Garanzia per i giovani continua a seguire diverse tendenze politiche discutibili, come la mancanza di una reale ed efficace strategia per risolvere un problema strutturale come la disoccupazione giovanile con l'adattamento dei giovani al mercato del lavoro⁵⁴, basandosi sull'educazione e formazione come soluzione universale⁵⁵. L'UE continua con il suo stile di governance morbida, limitandosi a formulare raccomandazioni aperte e lasciando l'attuazione delle misure nelle mani degli Stati membri e in particolare le misure delineate per il caso spagnolo seguono la tendenza dei programmi precedenti a non discostarsi da modalità prestabilite. La Garanzia per i giovani, quindi, non suscita aspettative reali per un cambiamento duraturo nelle politiche europee della gioventù; al fine di ottenere questi miglioramenti, è necessario un maggiore finanziamento senza compromettere le risorse assegnate ad altre politiche sociali. Non vi è dubbio che queste proposte debbano derivare da un cambiamento nel sistema produttivo e il superamento delle politiche neoliberali, se gli obiettivi sono creare occupazione di qualità e superare la tendenza a incolpare i giovani di non adattarsi ai mercati del lavoro che non sono in grado di accoglierli⁵⁶.

⁵³ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

⁵⁴ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare* 22: 300–309.

⁵⁵ Bessant, Judith, and Rob William Watts. 2014. "'Cruel Optimism': A Southern Theory Perspective on the European Union's Youth Strategy, 2008–2012." *International Journal of Adolescence and Youth*.

⁵⁶ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

5.II “Bel Paese”: attuazione e risultati della Garanzia Giovani in Italia

Il Programma di Garanzia Giovani è partito ufficialmente il primo maggio del 2014 con l’apertura di un apposito sito web www.garanzীগiovani.gov.it diretto a informare i giovani sulle opportunità offerte e sui requisiti per l’accesso, che consente la registrazione diretta al programma.

L’istituzione della Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione della Commissione europea dell’aprile 2013, con il fine di contrastare l’inattività giovanile e supportare i giovani nella ricerca di un lavoro adatto alle proprie aspettative. Come già visto in precedenza la Raccomandazione invita gli Stati membri a attuare azioni volte a garantire che tutti i giovani 15-24enni ricevano (fino a 29 in Italia), entro quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione formale, un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curriculare.

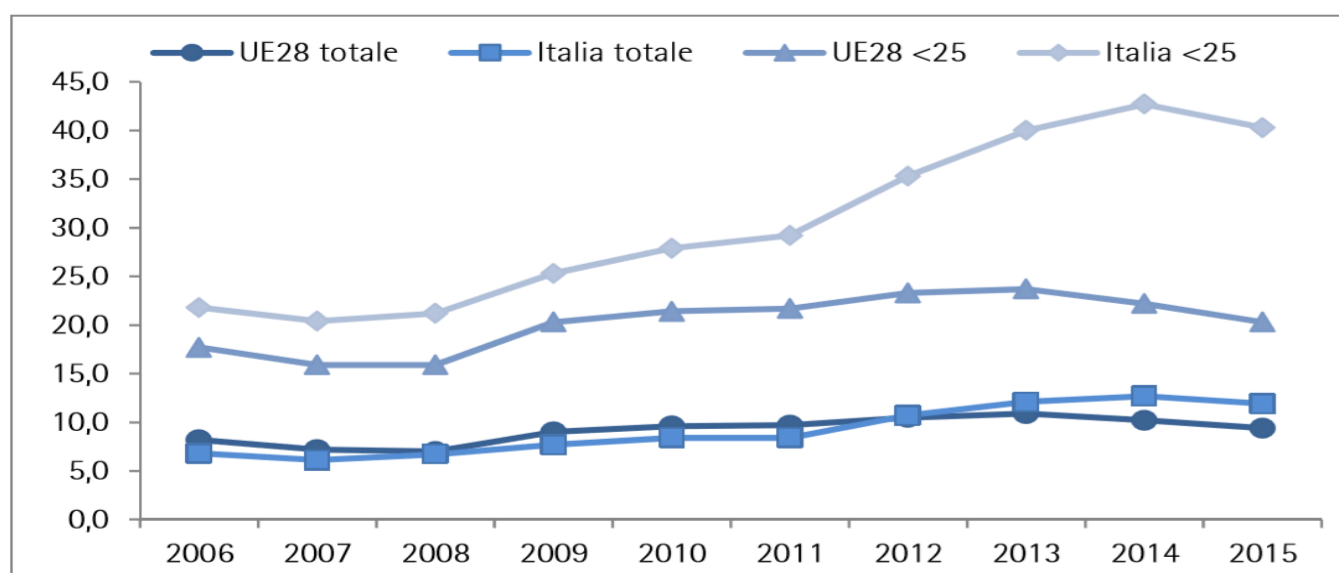
Tale garanzia ha l’obiettivo di contribuire a raggiungere tre degli obiettivi di Europa 2020:

1. 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. gli abbandoni scolastici devono essere inferiori al 10 %;
3. almeno 20 milioni di persone sottratte alla povertà e all’esclusione sociale.

5.1 La situazione antecedente alla Raccomandazione UE

Il mercato del lavoro italiano ha attraversato una profonda crisi soprattutto a partire dal 2008; il tasso di disoccupazione nel periodo 2008/2015 è incrementato di 5,2 punti, dal 6,7% del 2008 all’ 11,9% del 2015, con un picco nel 2014.

In questo periodo, come successo in gran parte degli Stati membri, sono stati i giovani a pagare maggiormente il prezzo della crisi: il tasso di disoccupazione giovanile UE28 è passato dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015, con un picco di 23,7% nel 2013. In Italia il tasso di disoccupazione giovanile ha registrato nel periodo un incremento di oltre 19 punti percentuali, passando dal 21,2% nel 2008 al 40,3% nel 2015 con un picco nel 2014 pari a 42,7% (Figura 14).

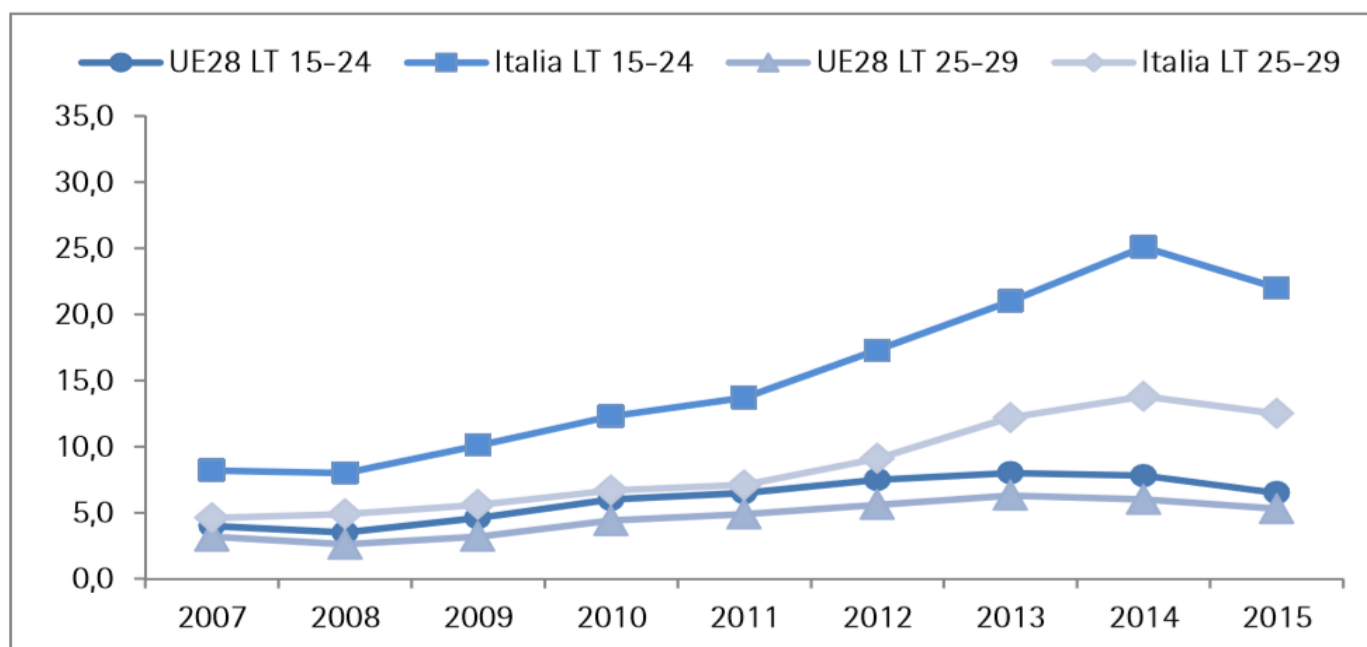


Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat – LFS

Figura 14: Tasso di disoccupazione totale e giovanile (under 25), periodo 2006-2015 (media annua)⁵⁷

⁵⁷ Per approfondire: Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016.

Di conseguenza (come si nota in Figura 15), essendosi prolungato il tempo di ricerca del lavoro, anche la disoccupazione giovanile di lungo periodo ne ha risentito passando, in Europa dal 3,5% al 6,5% nel periodo e in Italia dall'8% al 25,1% per poi registrare una variazione negativa nel 2015 (frutto anche delle politiche di garanzia implementate) per quanto riguarda il target 15/24 anni.



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

Figura 15: Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 e 25-29) di lungo periodo (12 mesi o più). Anni 2007-2015 (media annua)⁵⁸.

Per quanto riguarda la fascia 25/29 anni il tasso di disoccupazione di lunga durata varia da 2,6% al 5,3% (+2,7 punti percentuali) per il complesso dei Paesi UE28; in Italia nello stesso periodo ha un incremento di 4,9 punti percentuali passando dal 4,9% al 12,5%.

In questo contesto si inserisce la Raccomandazione con i fini espressi in precedenza

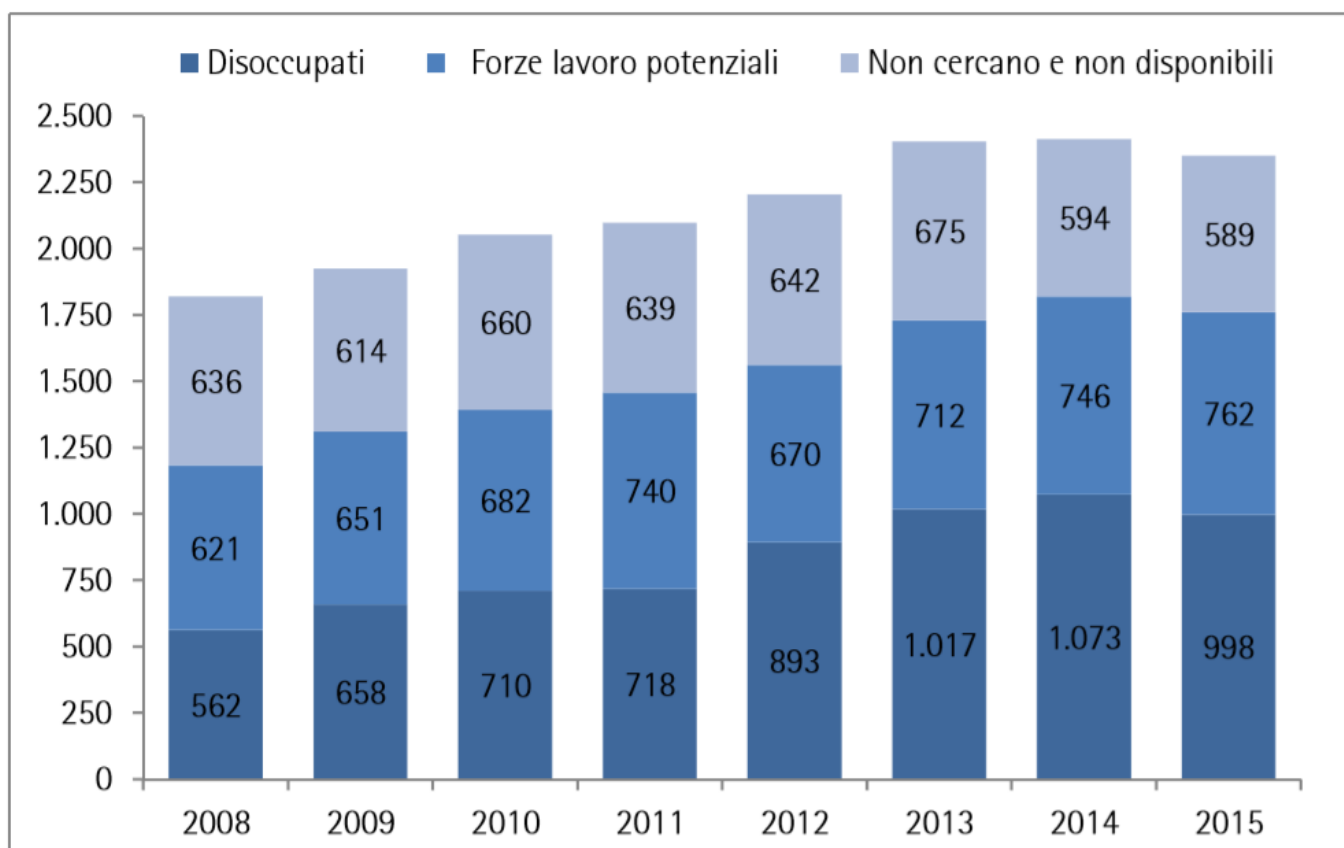
Vista la rilevanza del fenomeno della disoccupazione giovanile, l'Italia è il Paese che, dopo la Spagna, ha visto assegnata una quota più consistente delle risorse dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il fondo specifico adibito alle politiche sui NEET. Per le annualità 2014-2015 l'eleggibilità al fondo IOG ha riguardato le Regioni di livello NUTS 2 (Nomenclatura delle unità territoriali statistiche corrispondenti al livello regionale) con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25% nel 2012. Le risorse IOG assegnate all'Italia sono pari a 567,5 milioni di euro che, insieme a un equivalente importo di Fse e a una quota di cofinanziamento nazionale pari a 378 milioni di euro, portano a un ammontare complessivo di 1,513 miliardi di euro da spendere entro il 2018. Nell'ambito della strategia della Garanzia Giovani le risorse IOG rappresentano una linea di finanziamento ad hoc specificamente individuata per dare attuazione alle iniziative a favore di giovani NEET 15-24enni.⁵⁹

L'Italia ha scelto di estendere il programma ai giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni. Infatti, osservando la popolazione dei Neet in età 15-29 anni, i dati mostrano un trend crescente nel periodo 2008-2013 passando da 1,8 milioni di giovani nel 2008 a 2,4 milioni nel 2013 (+586 mila unità). È solo a partire dal 2014 che si registra una battuta d'arresto seguita da una prima diminuzione nel 2015, con una variazione percentuale annua

⁵⁸ Per approfondire: Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016.

⁵⁹ ibidem

rispetto all'anno precedente pari a -2,7%. Guardando alla composizione interna dell'aggregato dei Neet, si osserva che la componente dei disoccupati mostra nel periodo un trend crescente fino al 2014 e una riduzione nel 2015, anno in cui si registra una variazione percentuale annua pari a 7% rispetto all'anno precedente, mentre si registra un lieve aumento (+2%) per la componente delle forze di lavoro potenziali.⁶⁰(Figura 16)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat – RCFL

Figura 16: NEET italiani 15/29 anni per condizione(periodo 2008/2015)

5.2 Il Piano di Attuazione Nazionale e la Struttura di missione per le politiche attive.

In Italia, il processo di attuazione della garanzia, è iniziato con la redazione del Piano di attuazione della Garanzia per i Giovani, documento in cui sono esplicitate le politiche da intraprendere.

Il Piano è stato approvato dalla Commissione nel gennaio 2014 ed è il frutto di una cooperazione tra i vari livelli di governo (Stato e Regioni) e altri soggetti sia pubblici che privati; tale cooperazione è possibile grazie alla creazione della Struttura di missione per le politiche attive nel giugno 2016⁶¹: nella Struttura si riuniscono i Ministeri del lavoro e delle Politiche Sociali, dell'istruzione, dello Sviluppo Economico e dell'Economia, insieme a Regioni e Province autonome, Camere di Commercio, ISFOL (ente che svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale.

⁶⁰ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016

⁶¹ Istituita con il D.L. 76 (art. 5) del 28 giugno 2013, convertito in L. 99 il 9 agosto 2013: la Struttura di missione si configura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province «con compiti propositivi e istruttori» nella definizione della strategia nazionale per la programmazione degli interventi di politica attiva finalizzati a dare attuazione alla Garanzia Giovani.

Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee) e Italia Lavoro con il fine di cooperare per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

Gli obiettivi fondamentali del Piano sono l'applicazione dei principi delle politiche attive alle azioni rivolte ai giovani, migliorare l'organizzazione del personale addetto ai servizi garantiti dalla garanzia e dei processi partnership con ampie forme di cooperazione e coinvolgimento degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materia di politiche del lavoro, delle parti sociali e del non profit.

Il Piano dunque, oltre a definire la strategia per l'attuazione della Garanzia Giovani, è il primo passo verso una riforma strutturale di riordino delle politiche del lavoro; la sua attuazione prende vita da una strategia unitaria portata avanti da un modello innovativo di governance nella gestione degli interventi congiunta tra Ministero del Lavoro (che svolge un ruolo di regia complessiva), Regioni e Provincia autonoma di Trento, che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle azioni di politica attiva sui territori.

Al livello centrale spetta la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione del modello di profiling degli utenti e l'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione; al livello locale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma.

Le Regioni in applicazione del Piano nazionale definiscono il Piano di Attuazione Regionale attraverso convenzioni bilaterali che, suddividendo la responsabilità tra Stato e le Regioni secondo il principio di sussidiarietà⁶² verticale, permette di generare uno schema di azione unitario e condiviso, che ha consentito flessibilità significative, tali da rispettare e valorizzare specificità e tempi regionali. Le Convenzioni si basano inoltre sul principio di contendibilità dei servizi⁶³:

- La Regione si impegna a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio.
- Le spese sostenute per i giovani non residenti nel proprio territorio saranno rimborsate alla Regione erogante per il tramite del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che gestirà tutte le operazioni di compensazione.
- La procedura di compensazione è descritta nel Sistema di gestione e Controllo del Ministero delle Politiche Sociali.
- Al fine di agevolare l'attuazione della procedura di compensazione, il Ministero si riserva la possibilità di trattenere una quota pari a partire dalla disponibilità del Piano di attuazione regionale di cui al comma 1 dell'art. 4, in base ai dati di monitoraggio relativi all'avanzamento della spesa.⁶⁴

Il 1° maggio del 2014 è stato aperto il Portale Nazionale Garanzia Giovani (www.garanzীগiovani.gov.it), diretto a informare i giovani sulle opportunità offerte e sui requisiti per l'accesso, che consente la registrazione diretta al programma., un portale web nel quale sono contenute tutte le informazioni riguardo i giovani iscritti al programma che ricopre una funzione fondamentale per il funzionamento della piattaforma tecnologica comune tra Ministero, Regioni e servizi per il lavoro; grazie ad essa è possibile monitorare costantemente l'attuazione del programma. Tale piattaforma si basa sui principi di trasparenza e condivisione delle informazioni con il fine di programmare coordinatamente l'attuazione e la gestione delle politiche attive.

In particolare, come già accennato la politica che ne deriva è basata sui principi di:

- *contendibilità* (tiene conto delle esigenze dei giovani);
- *attuazione territoriale* (tiene conto delle esigenze territoriali);
- *sussidiarietà* (sostiene le Regioni in difficoltà);
- *unitarietà sistema informativo* (segue uno schema trasparente in grado di supportare i giovani in cerca di occupazione).

⁶² Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art. 9 Sussidiarietà: Qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti nell'implementazione del Piano di attuazione regionale della Garanzia per i Giovani, la Regione e il Ministero concordano di attuare interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue agenzie strumentali e di eventuali condivisi interventi in sussidiarietà.

⁶³ Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art.7.

⁶⁴ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016.

La Raccomandazione europea prevede un punto di partenza per il rilascio della garanzia al giovane che corrisponde alla registrazione presso un servizio per il lavoro. Il processo si articola in varie fasi:

- ✓ iscrizione ed inserimento dati sul Portale nazionale e sui Portali regionali;
- ✓ ricezione credenziali;
- ✓ adesione: giovane sceglie la Regione o le Regioni da cui vuole ricevere i servizi di Garanzia;
- ✓ convocazione entro sessanta giorni per definire di un percorso personalizzato (profiling) per l'inserimento lavorativo o per il rientro nel percorso formativo/ scolastico;
- ✓ Patto di Servizio (esplicitazione reciproche responsabilità);
- ✓ chiamata entro 4 mesi per: servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o un'esperienza di lavoro.

5.3 Le prime misure adottate

Di seguito saranno illustrate le principali politiche attive adottate (prima e dopo il rifinanziamento e la modifica delle misure) per soffermarsi nel paragrafo successivo sui risultati ad oggi basati sugli ultimi rapporti ANPAL sulla Garanzia Giovani⁶⁵.

Lo schema di intervento comune inizialmente messo a punto all'interno del Piano prevede le seguenti azioni (Tabella 6)⁶⁶:

- offerta di lavoro (eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale);
- offerta di tirocinio extra-curricolare;
- offerta di contratto di apprendistato;
- proposta di iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
- interventi finalizzati a incentivare la mobilità transnazionale;
- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente.

⁶⁵ RAPPORTI ANPAL numeri 3/2017-4/2017-1/2018-2/20018

⁶⁶ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016.

Tabella 6: Elementi caratterizzanti le azioni di politica attiva previste dalla Garanzia Giovani

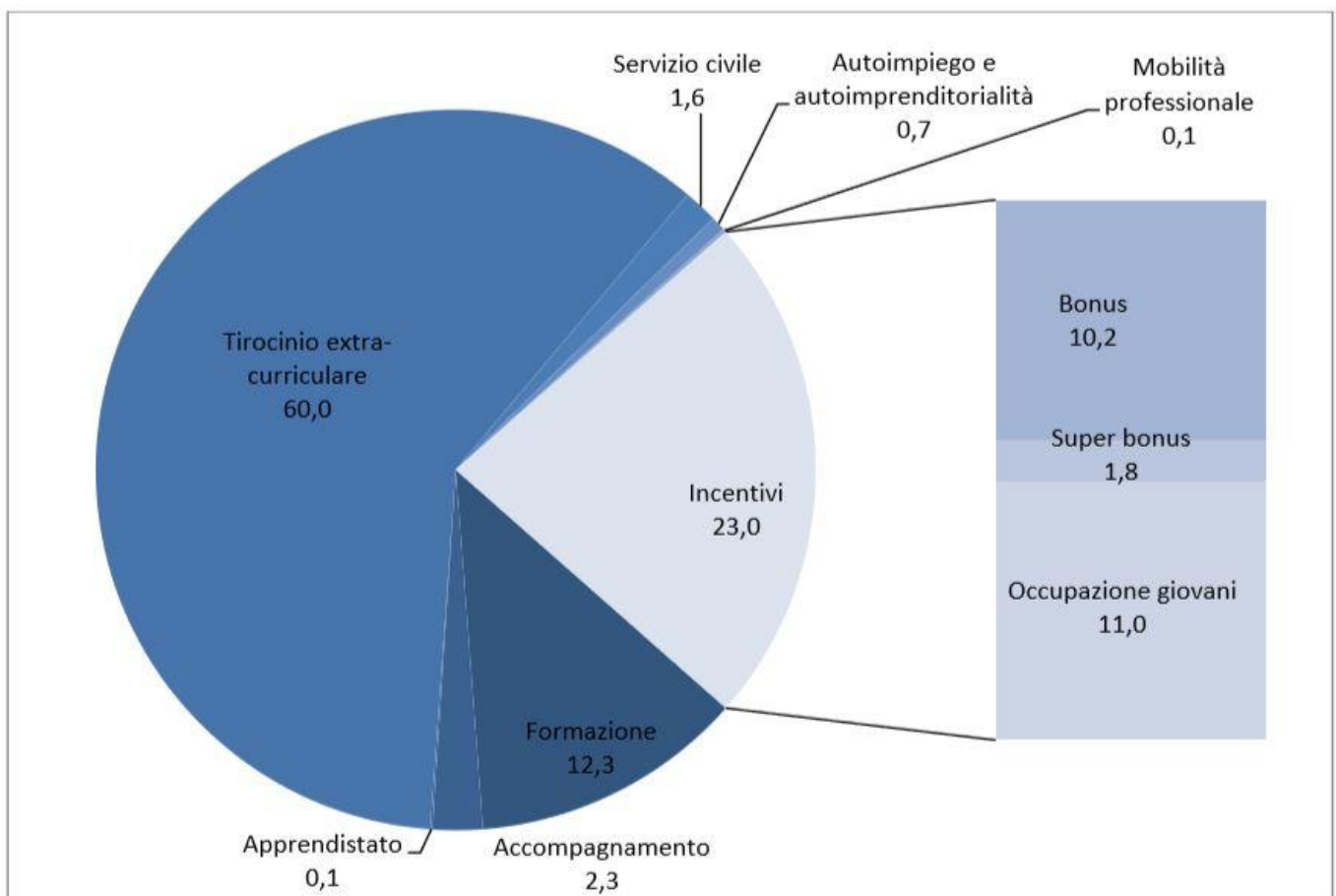
Intervento		Descrizione
<i>Accompagnamento al lavoro</i>		Attività di sostegno al giovane nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e tirocinio
<i>Bonus occupazionale</i>		Promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani fino a 29 anni
<i>Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica</i>		Attività legate alla promozione del tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale con l'obiettivo di favorire l'inserimento/reinserimento di giovani disoccupati/ inoccupati nel mondo del lavoro
<i>Apprendistato</i>	Apprendistato per qualifica e diploma professionale	Sostegno ai giovani per il conseguimento di una qualifica e del diploma professionale, nell'ambito di un rapporto di lavoro
	Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante per giovani 17-29 anni
	Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	Attività formativa rivolta ai giovani in apprendistato funzionale a favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/di ricerca e competenze/abilità acquisite nel corso di attività lavorative
<i>Servizio civile</i>	Nazionale	Attività mirate all'erogazione di conoscenze e competenze trasversali sui settori di intervento del servizio civile nazionale e regionale
	Regionale	
<i>Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità*</i>	Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo <i>start up</i> di impresa	Azioni personalizzate e servizi integrati di accompagnamento all'autoimpiego, mirati a promuovere la realizzazione di progetti per il sostegno e lo sviluppo di specifiche idee imprenditoriali
	Supporto per l'accesso al credito agevolato	Supporto per l'accesso al credito agevolato - piccoli prestiti non supportati da garanzie - per l'avvio di nuove iniziative di impresa

segue

Intervento		Descrizione
<i>Mobilità professionale transnazionale e territoriale</i>		Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE
<i>Formazione</i>	Formazione mirata all'inserimento lavorativo	Attività di formazione mirata a fornire conoscenze e competenze necessarie per l'inserimento lavorativo
	Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	Attività di istruzione/formazione professionale rivolti a giovani di età inferiore a 19 anni o privi di qualifica o diploma

* L'azione di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità è stata articolata, solo successivamente all'avvio del programma, in attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo *start up* di impresa e supporto per l'accesso al credito agevolato.

Fonte: Isfol



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2017)

Figura 17: Misure di politica attiva

5.3.1 Il tirocinio

Come dimostrato in Figura 17 il tirocinio extra-curriculare risulta la forma più utilizzata di politica attiva (60 %); esso è un modo di avvicinare il giovane al mondo del lavoro attraverso un percorso di formazione sul campo direttamente in azienda e proprio per questo motivo non può configurarsi come un vero e proprio rapporto di lavoro in quanto non vi è un contratto con il datore di lavoro. Si distingue tra tirocini curricolari ed extracurricolari; nel primo caso lo studente universitario può effettuare un periodo di formazione in un'azienda tramite un rapporto gestito dall'università/scuola in cui studia prevedendo in alcuni casi anche il riconoscimento di crediti formativi. Nel secondo caso, una volta terminato il percorso formativo, esiste la possibilità, con il fine di contribuire alla scelta della professione, di essere introdotti in una realtà aziendale per un periodo di tempo determinato (in Italia o all'estero); questa tipologia di tirocini è gestita dalle Regioni in qualità di promotore e l'azienda ospitante nomina un tutor con il compito di affiancare il giovane tirocinante e monitora il suo percorso e i progressi raggiunti.⁶⁷

5.3.2 Gli incentivi

Per quanto riguarda gli incentivi occupazionali (23% del totale) ve ne sono di quattro tipi: il bonus(10,2%), il super bonus(1,8%) e l'Incentivo Occupazione Giovani(11%); l'Incentivo Occupazione NEET viene inserito successivamente con la revisione delle misure di cui parleremo in seguito.

Un'azienda può richiedere un bonus occupazionale per ridurre il costo del lavoro per:

- un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi, (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario);
- un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi;
- un contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione).

Con il Decreto direttoriale 11/2015 sono stati inseriti anche i contratti di apprendistato professionalizzante tra gli aventi diritto al bonus; con Decreto direttoriale 169/2015 viene riconosciuta la possibilità di fruire del bonus occupazionale anche oltre i limiti posti dall'Unione Europea⁶⁸, nel caso in cui l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto.

L'importo è variabile ed è stabilito in base a tre condizioni: la tipologia del contratto, il tipo di profilo del giovane e le differenze territoriali. Gli importi possibili sono i seguenti:

- 1.500 euro per giovani dalla profilazione alta o 2.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 6 mesi;
- 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o 4.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 12 mesi;
- da 1.500 euro a 6.000 euro, in funzione della classe di profilazione del giovane, per assunzioni a tempo indeterminato.⁶⁹

Vi sono delle eccezioni: le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Puglia ed Emilia-Romagna riconoscono il bonus solo per contratti a tempo indeterminato e il Piemonte non ha attivato alcuna misura di questo tipo.

Lo stanziamento iniziale per il bonus era pari a 184.855.343,66 euro⁷⁰ successivamente rivisto leggermente a seguito di varie riprogrammazioni effettuate da parte delle Regioni.⁷¹

⁶⁷ ANPAL, Per ulteriori informazioni: <http://www.anpal.gov.it/Aziende/tirocinio/Pagine/default.aspx>

⁶⁸ cfr. Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013, art. 107 e 108

⁶⁹ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016-
per approfondire: <http://www.anpal.gov.it/Aziende/Incentivi%20e%20repertorio%20incentivi/Pagine/default.aspx>

⁷⁰ Decreto direttoriale n. 1709 dell'8 agosto 2014

⁷¹ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016

5.3.3 Il Servizio Civile

Il Servizio civile nazionale (1,6%) è una misura gestita dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con Convenzione in data 22 settembre 2014, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha individuato il Dipartimento quale Organismo Intermedio del Piano Organizzativo Nazionale dell'Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) per l'attuazione della misura per le Regioni interessate. La Convenzione è stata aggiornata una prima volta con un Addendum in data 7 ottobre 2015 e da ultimo con Addendum in data 18 dicembre 2017 il quale prevede una riprogrammazione dei fondi corrispondenti alle risorse che le Regioni intendono allocare nella misura servizio civile nazionale del PON IOG. Il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale il 18 dicembre 2017 ha pubblicato un avviso rivolto agli enti per la presentazione di progetti di servizio civile, per un totale di 3.684 volontari e per un ammontare di quasi 20 milioni di euro a seguito della riprogrammazione delle risorse assegnate alla misura servizio civile nazionale del PON IOG.⁷²

Per quanto riguarda i settori di attività essi si articolano in assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale e servizio civile all'estero.

La retribuzione netta prevista è di 433,80 euro (in caso di progetti svolti all'estero, in aggiunta al compenso mensile, è prevista un'indennità di 15,00 euro giornalieri).

L'orario di svolgimento del servizio è stabilito in relazione alla natura del progetto, e prevede comunque un impegno settimanale dalle 24 alle 36 ore o monte ore annuo non inferiore alle 1.400 ore complessive.

I progetti di servizio civile possono essere presentati da tutti i soggetti pubblici e privati accreditati presso l'Albo nazionale, gli Albi regionali e delle Province autonome del Servizio Civile Nazionale. La formazione nei progetti si effettua negli Enti presso i quali si svolge il servizio stesso e si articola in due fasi:

- I. la formazione generale che consiste nella presentazione del Servizio civile e dei principi che lo regolano;
- II. la formazione specifica che entra nello specifico degli argomenti trattati dal progetto definendo e fornendo informazioni, metodi e supporti per lo svolgimento delle attività del servizio.

Il giovane viene seguito, oltre che dalla figura del formatore, dall'Operatore Locale di Progetto (OLP) che rappresenta il suo punto di riferimento.⁷³

5.3.4 L'apprendistato

L'Apprendistato (0,1%) è considerato uno degli strumenti più efficaci e consiste in un contratto a tempo indeterminato che prevede l'alternanza scuola-lavoro; purtroppo è ancora poco utilizzato.

La forma di apprendistato varia a seconda delle fasce di età: per i giovani tra i 15 e i 25 anni può essere conseguito sotto forma di un diploma professionale, un diploma di istruzione secondaria superiore o certificato di specializzazione tecnica superiore; per i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, l'apprendistato viene definito come apprendistato professionalizzante con l'obiettivo di apprendere un mestiere o una qualifica professionale. All'apprendista viene affiancato un tutor che deve aiutarlo ad inserirsi nel mondo del lavoro e ad insegnargli ciò che la professione richiede⁷⁴. Inoltre, vi è l'apprendistato per l'alta formazione e la ricerca che consiste in un'attività formativa rivolta ai giovani in apprendistato funzionale con il fine di favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/di ricerca e abilità acquisite in ambito lavorativo.⁷⁵

⁷² RAPPORTO ANPAL 4/2017

⁷³ Cfr. <http://www.garanziegiocvani.gov.it/ScopriComeFunziona/Serviziocivile/Pagine/default.aspx>

⁷⁴ Cfr. <http://www.anpal.gov.it/Aziende/Apprendistato/Pagine/default.aspx>

⁷⁵ ISTAT

“Con l’obiettivo di ridare impulso alle forme di apprendistato che consentono l’acquisizione di titoli di studio e che strutturalmente richiedono un raccordo fra sistema educativo e mondo del lavoro, il D.lgs. 81/2015 ridefinisce la disciplina dell’apprendistato di primo e terzo livello e individua questi strumenti come il nucleo del costituendo sistema duale italiano che ingloba anche i percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP)”⁷⁶.

L’apprendistato è fondamentale per lo sviluppo del sistema duale italiano che, grazie all’alternanza scuola-lavoro, si auspica abbia effetti positivi sui percorsi di inserimento al lavoro e sui tassi di disoccupazione dei giovani come accade negli altri Stati con sistemi duali consolidati.

5.3.5 L’accompagnamento al lavoro

L’accompagnamento al lavoro (2,3%) è una misura volta a sostenere il giovane nella preparazione all’avvio dell’attività lavorativa o di tirocinio; è svolto in maniera personalizzata in base al percorso stabilito durante le prime fasi di orientamento.

L’accompagnamento si distingue in tre fasi di intervento: lo scouting, ovvero la ricerca da parte dell’operatore delle opportunità più adatte alle competenze del giovane; il matching, ovvero l’operatore deve fare in modo che il profilo del giovane si addica ai requisiti richiesti da una determinata azienda, creando le condizioni per un primo contatto fra le parti; infine, l’operatore assiste il giovane durante la fase di preselezione.⁷⁷

5.3.6 Il sostegno all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità

Un’importante misura di politica attiva ancora utilizzata in maniera marginale è il sostegno all’autoimprenditorialità e all’auto-impiego (0,7%).

Questa misura ha come target i giovani tra i 18 e i 29 anni e ha il fine di incoraggiare lo spirito imprenditoriale dei giovani italiani per dargli la possibilità di plasmare un lavoro tramite innovative forme di start up o di attività individuali di loro stessa ideazione e creazione. Essa consiste sostanzialmente in varie forme di finanziamento diretto nei confronti delle start-up che vengono ritenute valide, mediante vari strumenti di credito.

Il soggetto che decide di rivolgersi alla Garanzia per i giovani, che abbia un’idea valida e vuole creare una propria impresa deve seguire due fasi:

- Fase 1: percorso mirato di formazione specialistica e di affiancamento consulenziale durante il quale si insegna al giovane come passare dall’idea all’azione e come realizzare un business plan;
- Fase 2: realizzazione progetto tramite il ricorso a strumenti finanziari che facilitano l’accesso al credito o al fondo Selfiemployment con il supporto di un tutor per la gestione amministrativa, legale e finanziaria⁷⁸.

Il Fondo Rotativo Nazionale Selfiemployment⁷⁹ opera attraverso delle risorse pubbliche che provengono sia da PON IOG, PON SPAO ma anche da PON regionali, con l’obiettivo di creare varie iniziative di auto-impiego ed auto-imprenditorialità.

Esso nasce in primo luogo con il fine di sostenere start up che siano create da giovani NEET facendoli attingere a finanziamenti agevolati, ed in secondo luogo, offrire servizi mirati per far sì che i giovani possano seguire un percorso di tutoraggio favorendo nuove idee imprenditoriali⁸⁰.

⁷⁶ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016

⁷⁷ Cfr. <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Accompagnamentoallavoro/Pagine/default.aspx>

⁷⁸ Cfr. <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Sostegnoautoimprenditorialita/Pagine/default.aspx>

⁷⁹ Ministero del Lavoro (2016), Fondo Rotativo Nazionale Selfiemployment - Avviso pubblico per l’erogazione dei finanziamenti.

⁸⁰ Cfr. <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Sostegnoautoimprenditorialita/Pagine/default>.

5.3.7 La mobilità professionale

L'Italia raggiunge appena lo 0,1% nella mobilità professionale che consiste nel dare la possibilità di una mobilità lavorativa sia nel proprio Paese che all'estero. Il programma consiste nell'emissione di un voucher con cui il giovane lavoratore potrà, per i primi sei mesi, coprire i costi relativi al viaggio e all'alloggio; il giovane ha l'obbligo di avvertire i servizi per l'impiego che hanno il compito di metterlo in contatto con imprese, nazionali e non, aiutando il giovane nelle pratiche di assunzione.

L'Unione, con l'obiettivo di favorire la mobilità professionale al suo interno ha previsto un servizio per l'impiego a livello europeo, l'EURES (coordinato direttamente dalla Commissione) che nasce con l'obiettivo di migliorare la mobilità transnazionale e territoriale nell'ambito professionale all'interno dell'Unione e di favorire dunque una maggiore mobilità dei lavoratori.

Il successo dell'EURES dipende dalla capacità di avvalersi di un corpo di istituzioni nazionali con cui dialogare, come i servizi per l'impiego i sindacati ed altre istituzioni coinvolte con il mondo del lavoro. L'EURES dà l'opportunità ai lavoratori europei di spostarsi all'interno dell'Unione, di cambiare lavoro e di fare nuove esperienze, offrendo un programma di orientamento e reclutamento ai giovani europei in cerca di lavoro mettendoli in contatto con coloro che lo offrono. I paesi che partecipano all'iniziativa EURES devono rispettare il principio di trasparenza pubblicando online tutte le informazioni necessarie a trovare un consulente EURES vicino a loro.⁸¹

5.3.8 La formazione

La formazione (12,3%) ricopre un ruolo fondamentale tra le politiche attive implementate; essa può riferirsi ad una formazione mirata all'inserimento lavorativo tramite un'attività mirata a fornire competenze e conoscenze utili all'inserimento lavorativo, oppure al reinserimento dei giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni che sono fuori dai percorsi di formazione.

In particolare, la formazione mirata all'inserimento lavorativo fornisce conoscenze e competenze necessarie a facilitare l'inserimento lavorativo, sulla base dell'analisi degli obiettivi di crescita professionale e delle potenzialità acquisite, rilevate nell'ambito delle azioni di orientamento e di fabbisogno delle imprese.

Tale formazione consente di coniugare la creazione di occupazione alle esigenze professionali delle aziende attraverso la cosiddetta formazione *on the job* ovvero l'acquisizione di competenze professionali sul campo; i soggetti accreditati o autorizzati dalle Regioni erogano dei corsi individuali e collettivi per favorire l'inserimento del giovane nel mondo del lavoro (durata 50/200 ore)⁸².

Per quanto riguarda il secondo aspetto esso prevede il reinserimento dei giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni, privi di qualifica o diploma, in percorsi di istruzione e formazione professionale, allo scopo di consolidare le conoscenze di base e favorire il successivo inserimento nel mondo del lavoro e nella società; essa permette di arricchire il curriculum, migliorare la qualità delle competenze per facilitare l'inserimento del giovane nel mondo del lavoro; i percorsi di istruzione e formazione sono erogati dai soggetti accreditati o autorizzati dalle Regioni⁸³.

⁸¹ Cfr. <http://www.anpal.gov.it/Aziende/eures-rete-europea-dei-servizi-per-limpiego/Pagine/default.aspx>

⁸² <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Formazione-mirata-inserimento-lavorativo.aspx>

⁸³ <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Reinserimento-giovani-15-18-anni-sistema-istruzione-e-formazione.aspx>

5.4 Il rifinanziamento e la modifica delle misure

Come già trattato in precedenza il finanziamento della Garanzia avviene principalmente tramite il Fondo Sociale Europeo (FSE) che ha l'obiettivo di aumentare l'occupazione, creare posti di lavoro e opportunità eque. Il Fondo Sociale Europeo, nel periodo 2007-2013, in base ai principi affermati dal Trattato di Lisbona e quelli interni alla Strategia europea 2020 fa parte della più ampia Politica di Coesione e viene messo a disposizione degli Stati con il fine di limitare le differenze tra le varie regioni europee contenendo gli effetti delle crisi macroeconomiche grazie alla collaborazione tra i vari Stati membri.

L'ammontare totale del FSE (per il periodo 2007-2013) risale a 115,6 miliardi di euro per tutti i Paesi europei, di cui 76,8 miliardi derivavano direttamente dal budget europeo mentre ulteriori 35,1 miliardi provenivano dal contributo degli Stati membri, ai quali aggiungere 3,7 miliardi di fondi privati⁸⁴.

L'Iniziativa Occupazione Giovanile (YEI-IOG) è nata con il fine di contenere la dilagante disoccupazione giovanile che, anche a causa della crisi, era esplosa all'interno di molti Stati membri; tale iniziativa è sovvenzionata simultaneamente da tre fondi: 3,2 miliardi di euro derivanti dal bilancio UE, 3,2 miliardi di sussidi dell'FSE e un cofinanziamento nazionale attraverso l'FSE⁸⁵.

La Commissione, con decisione 2017/2440 del 18 dicembre 2017, modifica la decisione 2014/190/UE per quanto riguarda la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse della dotazione specifica per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e l'elenco delle regioni ammissibili; questa decisione si configura come un punto di svolta in merito di finanziamento e misure adottate.

Sono stati modificati alcuni parametri dell'IOG ed è stato stabilito un nuovo ammontare per il raggiungimento degli obiettivi preposti⁸⁶ (come mostrato in figura 18), aumentandolo di 1,2 miliardi di euro fino al 2020. Il Consiglio ha infatti accolto l'istanza avanzata dalla Commissione e dal Parlamento di rafforzare questa specifica linea del bilancio europeo destinata ai NEET, che come evidenzia una prima indagine valutativa promossa dalla Commissione, rappresenta "una fonte di finanziamento essenziale" del Programma *Garanzia Giovani* in Europa.

La IOG e la *Garanzia Giovani*, si sottolinea, hanno contribuito in maniera importante a fronteggiare l'emergenza occupazionale che in esito alla crisi finanziaria del 2007 ha colpito gravemente la popolazione giovanile, sebbene in alcuni Stati membri le misure relative ai due Programmi si siano avviate con un certo ritardo.⁸⁷

Per quanto riguarda l'Italia, il rifinanziamento della IOG è stato di circa 343 milioni di euro aggiuntivi per il PON IOG, adottato nel 2014; inoltre sono state stanziati ulteriori risorse a valere sul Fondo sociale europeo (FSE), derivanti dall'aggiustamento tecnico al bilancio UE del 2016, che ha aumentato gli stanziamenti dell'obiettivo *Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione* per le annualità 2017-2020⁸⁸.

Inoltre, l'Italia, su proposta del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha stanziato 560 milioni delle risorse FSE aggiuntive per interventi di contrasto alla disoccupazione giovanile, attribuendole al PON IOG⁸⁹.

⁸⁴ Commissione europea (2016), Annual Report, Bruxelles.

⁸⁵ Parlamento Europeo (2 febbraio 2018) Schulz, Fondo Sociale Europeo, Bruxelles.

⁸⁶ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

⁸⁷ 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

⁸⁸ Decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2016/19441 del 3 novembre 2016 che modifica la Decisione 2014/190/UE. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio e all'articolo 92, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013, nel 2016 la Commissione è tenuta a riesaminare le assegnazioni totali di tutti gli Stati membri nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione della politica di coesione per gli anni dal 2017 al 2020.

⁸⁹ RAPPORTO ANPAL 4/2017

Il punto fondamentale di cambiamento di tale modifica, oltre lo stanziamento di nuovi fondi, è riconducibile alla differenziazione tra l'Asse 1, rivolto ai giovani NEET, ed il nuovo Asse 1bis dedicato ai disoccupati (non esclusivamente NEET) delle Regioni in ritardo di sviluppo e in transizione (si rimanda alla classificazione delle tabelle 8 e 9).

L'Italia per poter includere nel rifinanziamento alcune autonomie locali, con tasso di disoccupazione giovanile inferiore al 25% (soglia minima stabilita dal Regolamento UE 1304/2013, art. 16, par. 2), quali Veneto (22%), Emilia Romagna (18,7%) e Provincia Autonoma di Trento (24,2%)⁹⁰, ha utilizzato la clausola di flessibilità del 10%⁹¹.



Figura 18: Revisione quadro finanziario pluriennale 2017/2020⁹².

⁹⁰ Dati Eurostat relativi al 2016

⁹¹ Regolamento (UE) 1304/2013, art. 16, par. 4

⁹² Fonte: Attività informativa annuale del Programma Operativo Nazionale FSE “Iniziativa Occupazione Giovani” - dott. Pietro Orazio Francesco Ferlito

Asse	Fonte finanziaria	Categorie di regioni			Totale
		Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	
Asse 1 Occupazione Giovani Neet	IOG rifinanziamento	173.250.562	19.952.525	149.817.945	343.021.032
	Aggiustamento tecnico	69.500.000	19.952.525	149.817.945	239.270.470
	FSE PON SPAO	75.844.415	-	-	75.844.415
	PON Scuola	27.906.147	-	-	27.906.147
	Totale risorse FSE				343.021.032
	FdR PON SPAO	43.037.988	-	-	43.037.989
	Nuovo cofinanziamento		4.601.147	40.863.134	45.464.281
	Totale risorse FdR				88.502.270
	Totale risorse Asse 1	389.539.112	44.506.197	340.499.024	774.544.334
	Asse 1bis Occupazione Giovani	FSE aggiustamento tecnico	-	30.047.475	290.682.055
FdR nuovo cofinanziamento		-	20.031.650	156.521.106	176.552.756
Totale risorse Asse 1 bis		-	50.079.125	447.203.161	497.282.286
Totale PON IOG	389.539.112	94.585.322	787.702.185	1.271.826.620	

Fonte: ANPAL

Tabella 8: Ripartizione delle risorse aggiuntive del PON IOG tra Assi e Categorie di Regioni.

Va infine considerato che l'allocazione delle risorse tra Assi e Categorie di regioni (tabella 8) ha tenuto conto di alcuni vincoli dettati dai Regolamenti e dall'Accordo di Partenariato, oltre che di alcune scelte di *policy*, in particolare:

- rispettare l'obbligo comunitario di destinare in ciascun asse finanziato dalla IOG una quota di risorse di FSE pari a quelle IOG⁹³ (*matching fund*);
- rispettare la distribuzione delle risorse FSE tra le varie categorie di regioni italiane stabilita nell'Accordo di partenariato;
- evitare la riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali;
- mantenere invariati gli stanziamenti per annualità e categoria di Regione relativi al 2014, 2015, 2016.⁹⁴

Le risorse sulla linea di finanziamento della IOG sono state allocate interamente sull'Asse 1, mentre le risorse provenienti dall'aggiustamento tecnico FSE sono state distribuite in quota parte sull'Asse 1 (239.270.470 euro), per garantire la complementarità tra fondi IOG e FSE richiesta dal Regolamento (*matching fund*), e sull'Asse 1 bis (320.729.530 euro).

È stata inoltre trasferita al Programma (Regioni più sviluppate) una quota di risorse proveniente dai due Programmi operativi nazionali *Sistemi di politiche attive per l'occupazione* (PON SPAO), anch'esso a titolarità dell'ANPAL, e *Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento* (PON Scuola), a titolarità del Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (MIUR) – organismo intermedio del PON IOG. In particolare, il PON SPAO ha ceduto una quota FSE (75.844.415 euro) e una quota proveniente dal Fondo di

⁹³ Come stabilito dall'articolo 96, par. 10, del Regolamento (UE) n. 1303/2013

⁹⁴ RAPPORTO ANPAL 4/2017

Rotazione (43.037.988 euro) a titolo di cofinanziamento, mentre dal PON Scuola sono derivate esclusivamente risorse FSE (27.906.147 euro).

Le risorse aggiuntive del PON IOG in esito alla riprogrammazione ammontano in totale a 1.271.826.620 euro (tabella 8). Per quanto riguarda la loro ripartizione tra le Regioni/Province Autonome (Tabella 9), occorre tenere presente che una quota della dotazione dell'Asse 1, pari a circa 200 milioni di euro, è stata destinata a finanziare l'Incentivo Occupazione Giovani, che rientra nella diretta competenza dell'Autorità di gestione.⁹⁵

Regione/Comparto	Risorse aggiuntive assegnate a valere sul PON		Totale risorse
	Asse 1	Asse 1 bis	
Piemonte	37.607.571		37.607.571
Valle d'Aosta	971.772		971.772
Liguria	12.341.503		12.341.503
Lombardia	77.158.685		77.158.685
PA Trento	3.595.556		3.595.556
Veneto	23.905.588		23.905.588
Friuli-Venezia Giulia	7.968.529		7.968.529
Emilia Romagna	24.197.119		24.197.119
Toscana	29.444.687		29.444.687
Umbria	6.608.049		6.608.049
Marche	12.341.503		12.341.503
Lazio	54.127.692		54.127.692
Regioni più sviluppate	290.268.253		290.268.253
Abruzzo	11.564.085	16.278.770	27.842.855
Molise	2.623.784	3.693.502	6.317.286
Sardegna	19.241.083	27.085.684	46.326.767
Regioni in transizione	33.428.952	47.057.956	80.486.908
Campania	81.240.127	136.007.565	217.247.692
Puglia	57.626.071	96.474.265	154.100.336
Basilicata	4.567.328	7.646.358	12.213.686
Calabria	26.237.840	43.925.888	70.163.728
Sicilia	81.337.304	136.170.253	217.507.557
Regioni meno sviluppate	251.008.670	420.224.330	671.233.000
Autorità di gestione		30.000.00	30.000.00
TOTALE	574.705.875	497.282.286	1.071.988.161

Fonte: Decreto Direttoriale ANPAL n. 22 del 17 gennaio 2018

Tabella 9: Ripartizione delle risorse aggiuntive tra Regioni e Province Autonome.

La dotazione finanziaria complessiva del PON IOG, comprensiva delle risorse della prima fase e di quelle riprogrammate, ammonta a un totale di 2.785.351.487 euro di cui 2.288.069.201 per l'Asse 1 e 497.282.286 per l'Asse 1bis (tabella10).

⁹⁵ RAPPORTO ANPAL ANPAL n°4/2017

Asse	Fonte finanziaria	Categoria di regioni			Totale
		Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	
Asse 1 Occupazione Giovani Neet	IOG				910.532.280
	FSE	472.225.722	57.301.076	381.005.482	910.532.280
	Cofinanziamento nazionale	242.516.300	29.500.182	194.988.159	467.004.641
	Totale Asse 1	714.742.022	86.801.258	575.993.641	2.288.069.201
Asse 1bis Occupazione Giovani	FSE	-	30.047.475	290.682.055	320.729.530
	Cofinanziamento nazionale	-	20.031.650	156.521.106	176.552.756
	Totale Asse 1bis		30.047.475	290.682.055	497.282.286
Totale PON IOG					2.785.351.487

Fonte: Commissione europea

Tabella 10: Piano finanziario complessivo del PON IOG 2014/2020.

Per quanto riguarda le Schede di Misura, in seguito al confronto con le Regioni, all'esperienza derivante dall'attività di monitoraggio e alle nuove norme introdotte dal D.lgs. 150/2015, l'Autorità di gestione ha proceduto a una revisione delle Misure attuative. Le modifiche apportate, condivise con le Regioni e con gli altri Organismi intermedi, consistono nella parziale riformulazione di alcune Misure e nell'introduzione di nuove⁹⁶.

Misura 1 A – Accoglienza ed informazioni sul programma	
Misura 1B – Accesso alla Garanzia	
Misura 1C – Orientamento specialistico o di secondo livello	
Misura 1D - Intercettazione e attivazione di giovani NEET svantaggiati	Nuova GG
Misura 2A - Formazione mirata all'inserimento lavorativo	
Misura 2B - Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	
Misura 2C - Assunzione e formazione	Nuova GG
Misura 3 - Accompagnamento al lavoro	
Misura 4A - Apprendistato per la qualifica e il diploma	
Misura 4B - Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	
Misura 4C - apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	
Misura 5 -Tirocinio extra-curriculare	Nuova GG
Misura 5bis - Tirocinio extra-curriculare in mobilità geografica	
Misura 6 – Servizio civile	Nuova GG
Misura 6bis - Servizio Civile Nazionale nell'Unione Europea	
Misura 7.1 - Sostegno all'autoimpiego: accompagnamento allo start up di impresa	
Misura 7.2 - Sostegno all'autoimpiego: credito agevolato	
Misura 9/9bis – Incentivi occupazionali	Nuova GG

Figura 19: Nuove misure della Garanzia Giovani⁹⁷.

Un'analisi delle nuove misure può essere riscontrata dallo schema proposto in figura 19.

⁹⁶ RAPPORTO ANPAL 4/2017

⁹⁷ Fonte: Attività informativa annuale del Programma Operativo Nazionale FSE "Iniziativa Occupazione Giovani" - Dott. Pietro Orazio Francesco Ferlito

La modifica delle misure preesistenti può essere ricondotta a sei categorie, di cui le prime quattro introducono la possibilità che il giovane svolga le attività formative anche in modalità individuale o individualizzata:

- la prima riguarda la formazione del lavoratore e favorisce in una maggiore specializzazione del lavoratore anche tramite una formazione individualizzata; [Misura 2-A]
- la seconda modifica riguarda il percorso di istruzione con il fine di ridurre ulteriormente l'abbandono scolastico (dei giovani tra i 15 e i 18 anni) tramite la previsione di percorsi individuali; [Misura 2-B]
- anche la terza categoria prevede l'introduzione dei percorsi individuali riguardanti l'apprendistato per la qualifica ed il diploma; [Misura 4-A]
- nella quarta categoria viene egualmente introdotto il *profiling* per la costruzione di percorsi di apprendistato di formazione e ricerca; [Misura 4-C]
- la quinta modifica riguarda il tirocinio extra-curricolare; è stata introdotta la possibilità per il promotore (creando un nesso tra la Misura 5 e la Misura 3), nel caso in cui un tirocinio, entro i 30 giorni successivi alla sua conclusione, si trasformi in un contratto di lavoro con durata superiore a 6 mesi, di poter beneficiare della remunerazione a risultato prevista dalla Misura 3 (Accompagnamento al lavoro). Tale remunerazione, che raggiunge i 3.000 euro, va a sostituire quella prevista per la promozione del tirocinio (massimo 500 euro); [Misura 5]
- l'ultima categoria modificata riguarda la mobilità professionale transnazionale prevedendo una formazione generale e una formazione linguistica di gruppo. [Misura 8]⁹⁸

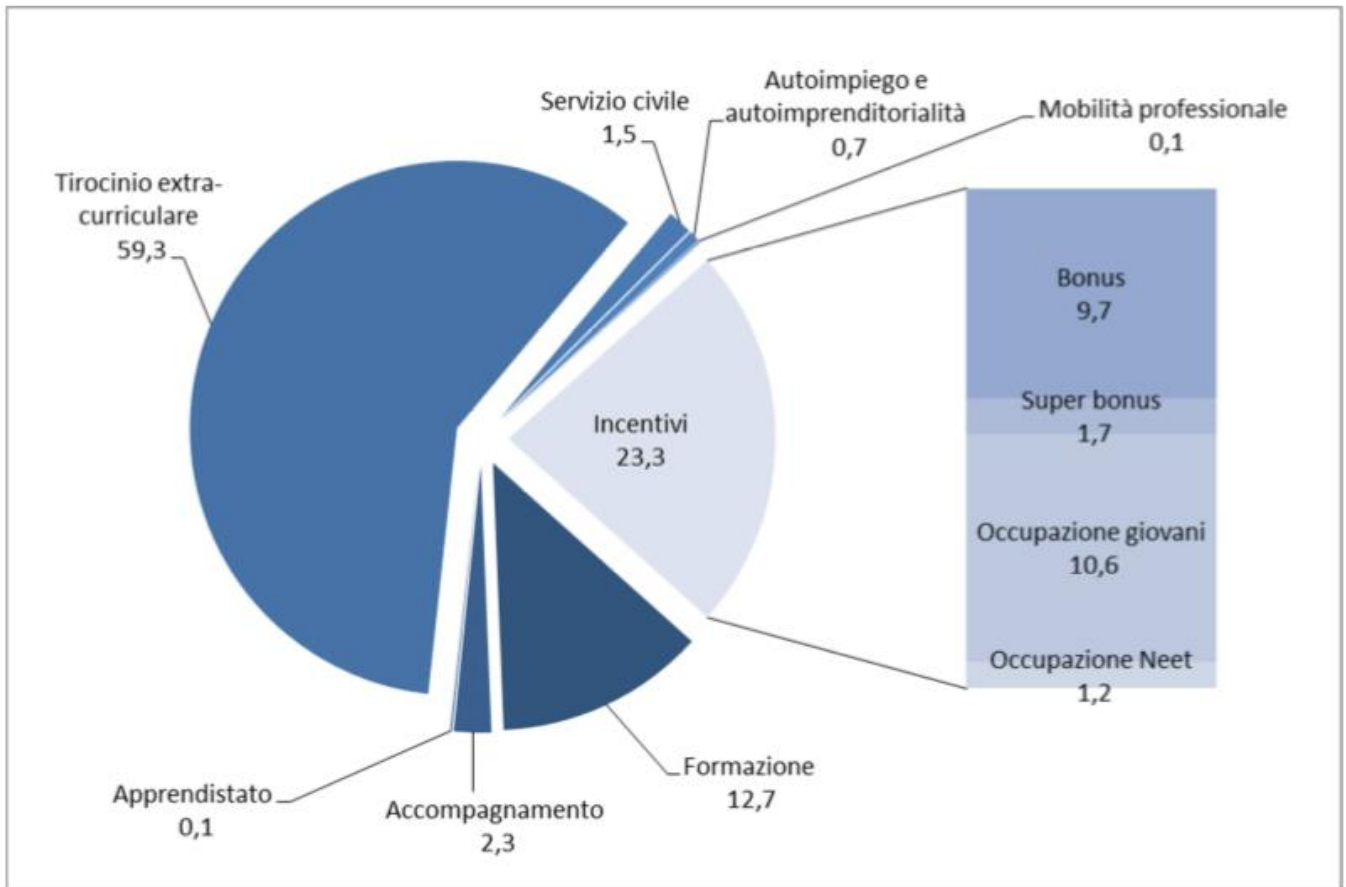
Oltre alle modifiche citate, vista la situazione critica in materia di NEET, sono state introdotte ulteriori Misure volte a migliorare l'informazione relativa alla Garanzia favorendo così il raggiungimento dei giovani disoccupati:

- la prima nuova misura riguarda i giovani NEET facenti parte di nuclei familiari che beneficiano del Reddito di Inclusione (REI). Tale misura serve ad individuare quei giovani che risultino facenti parte di tali nuclei familiari tramite le informazioni rese disponibili da INPS (banca dati REI) i quali nominativi vengono trasmessi ai servizi per l'impiego; [Misura 1-D]
- la seconda misura introdotta ha il fine di affiancare al percorso lavorativo un corso di formazione che arricchisca le loro competenze; le attività formative potranno essere collettive, individuali o individualizzate (max 3 persone) con una durata di massimo un anno dal momento dell'assunzione; [Misura 2-C]
- la terza misura introduce la possibilità di effettuare un tirocinio all'estero e riguarda la mobilità geografica. Durante il tirocinio il giovane accede a una formazione linguistica attraverso un percorso della durata di sei mesi, prorogabili per coloro che si trovano in una situazione svantaggiata⁹⁹; [Misura 5 bis]
- la quarta misura inserisce la possibilità per i giovani NEET, con età compresa tra i 18 e i 28 anni, di partecipare a progetti del Servizio Civile Nazionale nei Paesi UE che operano nelle seguenti aree di intervento: assistenza, inclusa l'assistenza ai rifugiati e ai migranti; protezione civile; ambiente; patrimonio artistico e culturale; educazione e promozione culturale; [Misura 6 bis]
- l'ultima misura introduce l'Incentivo Occupazione NEET riconoscendo un incentivo ai datori di lavoro privati che nel 2018 assumano giovani iscritti al Programma Garanzia Giovani. Il rapporto di lavoro sottoscritto può essere un contratto a tempo indeterminato, un contratto di apprendistato professionalizzante, o un contratto di lavoro subordinato instaurato in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro¹⁰⁰. [Misura 9 bis]

⁹⁸ RAPPORTO ANPAL 4/2017

⁹⁹ Condizione stabilita dalla legge 381/91

¹⁰⁰ RAPPORTO ANPAL 4/2017



Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

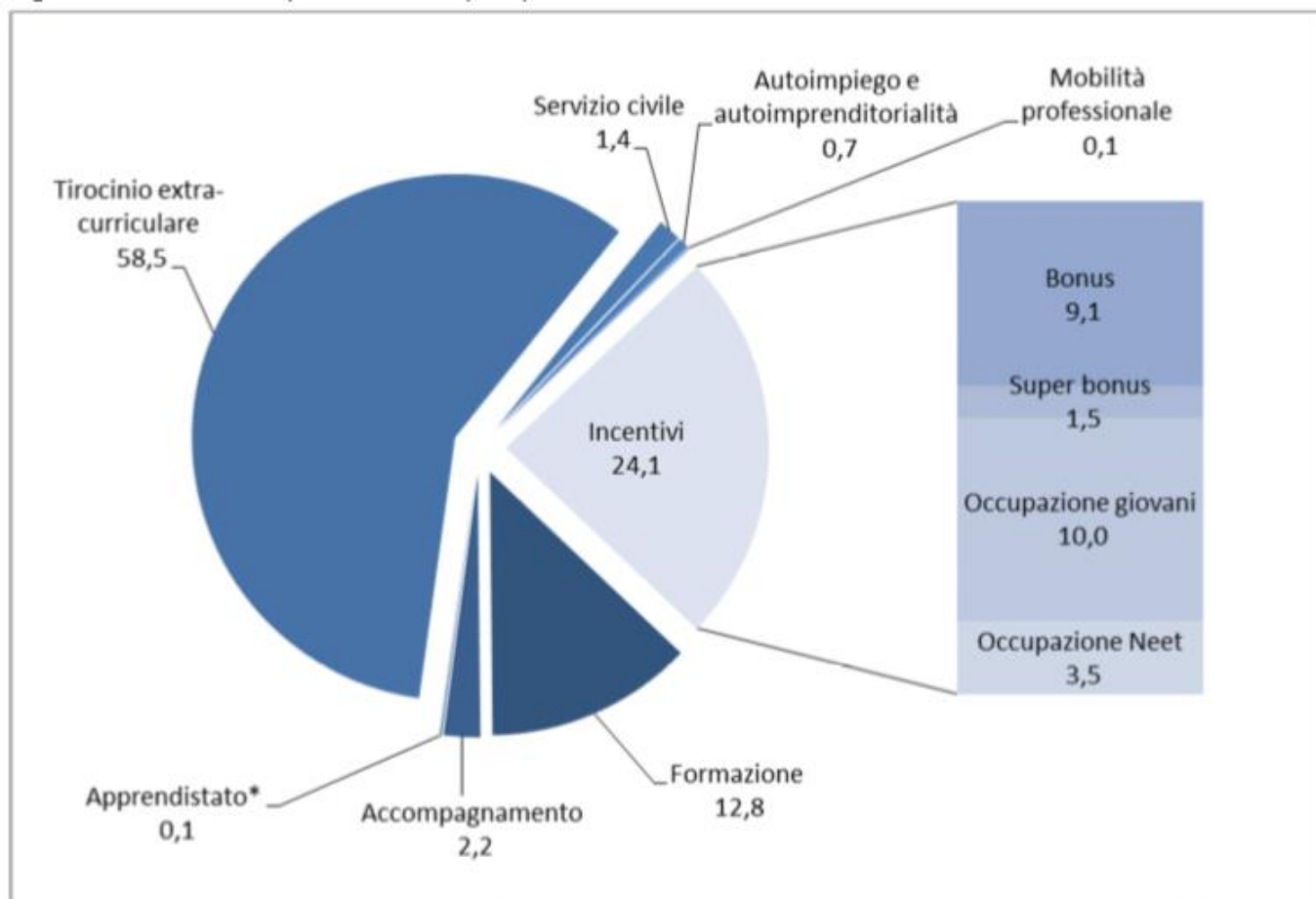
Figura 20: Misure Garanzia Giovani post-rifinanziamento.

Come si nota dalla figura 20 le nuove misure hanno generato un cambiamento marginale rispetto alla situazione precedente rappresentata in figura 17.

Vi è stato un aumento delle percentuali relative all'auto-impiego, che passa dal 0,4 al 0,7 nel 2018, all'Incentivo occupazione giovani che passa dall'8,2% al 10,6%. L'incentivo occupazionale sale dal 21,2% al 23,3% anche grazie all'introduzione dell'Incentivo Occupazione NEET (1,2%). Le percentuali dell'Apprendistato, dell'Autoimpiego e del Servizio Civile rimangono invariate mentre calano leggermente quelle relative alla mobilità professionale, all'accompagnamento al lavoro, al tirocinio extra-curricolare e la formazione.

5.5 Le politiche implementate

Prendendo in riesame le varie politiche di attivazione adottate e basandoci sui dati forniti dai Rapporti ANPAL, con un'attenzione specifica a l'ultimo rapporto disponibile (2/2018), si cercherà di fornire un'analisi dei risultati attuali della IOG. Una volta stabiliti i risultati generali a livello nazionale, nel capitolo 6 ci concentreremo su due casi specifici a livello regionale: il Piemonte e la Sardegna.



*Si tratta della misura 4-A "Apprendistato per la qualifica e per il diploma" e della 4-C "Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca"

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 21: Misure Garanzia Giovani

Come dimostrato dalla sintesi del Rapporto ANPAL 2/2018, riportata di seguito integralmente, sorgono alcuni aspetti peculiari, ricavabili in parte anche dalla figura 21:

- l'andamento per anno dell'indice di copertura dei presi in carico mostra una dinamica positiva nel tempo;
- la quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione presenta un trend crescente;
- più della metà dei presi in carico sono giovani con un'età compresa nella fascia 19-24 anni;
- lo squilibrio tra numero presi in carico da i Centri per l'Impiego (CPI) rispetto alle Agenzie per il Lavoro (rispettivamente 78,7% e 21,3%), la situazione però si inverte nelle regioni del Nord-Ovest;
- il 56% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a una misura di politica attiva;
- il tasso di inserimento occupazionale cresce al crescere del titolo di studio.

5.5.1 Gli inserimenti occupazionali dei giovani

Va considerata innanzitutto la condizione lavorativa dei giovani inclusi nella Garanzia prima di intraprendere un'analisi specifica delle varie politiche attivate.

“Al 31 agosto 2018 sono oltre 1 milione 373 mila i giovani che si sono registrati al Programma Garanzia Giovani, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. Rispetto a questo bacino di giovani, l'indice di presa in carico è del 77,7%: complessivamente si tratta di oltre 1 milione e 66 mila individui. L'andamento per anno dell'indice di copertura dei presi in carico mostra una dinamica positiva nel tempo. Anche la quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione presenta un trend crescente, a testimonianza di un percorso di progressivo consolidamento e strutturazione del Programma.

Il 55,1% dei presi in carico sono giovani con un'età compresa nella fascia 19-24 anni, il 34,8% è rappresentato dagli over 25 e il restante 10,1% sono giovani fino a 18 anni. Il 57,4% dei presi in carico ha conseguito un titolo di scuola secondaria superiore.

Il numero di utenti che è stato preso in carico dai centri per l'impiego (Cpi) è nettamente più elevato in confronto a quanto registrato per le agenzie per il lavoro (rispettivamente 78,7% e 21,3%), ma nelle Regioni del Nord-Ovest questa distribuzione si inverte: il 21,6% dei giovani è stato preso in carico dai centri per l'impiego contro il 78,4% delle agenzie per il lavoro (Apl).

Per quanto riguarda l'attuazione, il 56% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a una misura di politica attiva. Gli interventi di politica attiva complessivamente erogati sono 711.386, di cui il 58,5% è rappresentato dal tirocinio extra-curricolare. Seguono gli incentivi occupazionali con il 24,1%, nell'ambito dei quali a partire dal 1° gennaio 2018 è stato finanziato l'Incentivo Occupazione Neet. La formazione è il terzo percorso più diffuso (12,8%). Nell'ambito della misura autoimpiego e autoimprenditorialità è operativo il Fondo rotativo nazionale Selfiemployment. Al 30 giugno 2018 sono 2.599 le domande presentate, di cui 829 ammesse a finanziamento per un totale di 27,7 milioni di euro impegnati (pari al 26,8% del totale del fondo).

Il 52,6% di coloro che hanno concluso un intervento risulta occupato e il 74% ha comunque avuto un'esperienza lavorativa successivamente alla conclusione dell'intervento. Il tasso di inserimento occupazionale cresce al crescere del titolo di studio: si passa dal 45% di coloro che hanno la sola licenza media, al 55,7% dei giovani occupati in possesso di una laurea. Dal punto di vista contrattuale, il 38,3% dei giovani è occupato con un contratto di apprendistato, seguito dal 32,6% di giovani con contratto a tempo indeterminato. Il 42,7% dei giovani risulta aver trovato la prima occupazione entro il mese successivo alla conclusione dell'intervento, percentuale che sale al 59,5% entro i sei mesi.

Dall'indagine campionaria svolta nel 2017 emerge che tra quanti hanno svolto un tirocinio extra-curricolare, il 51,6% sono donne, oltre l'86% ha un'età compresa tra i 20 e i 29 anni e la gran parte residente nelle Regioni del Sud e Isole. La durata media del tirocinio è di 6,2 mesi ed oltre il 90% dei giovani lo ha svolto presso un'azienda privata.”

Fonte: RAPPORTO ANPAL 2/2018

Va evidenziato innanzitutto che il tasso di inserimento occupazionale, pari al rapporto tra gli occupati e quelli che hanno concluso il progetto, è del 52,6% come dimostrato in tabella 11. Di questi giovani circa un terzo risulta essere stato assunto tramite un Incentivo Occupazionale.¹⁰¹

	Conclusi (A)	Almeno 1 occupazione (B)	Occupati (C)	(B/A)%	(C/A)%
Totale	550.664	407.292	289.785	74,0	52,6
Maschi	284.796	213.492	154.692	75,0	54,3
Femmine	265.868	193.800	135.093	72,9	50,8
15-18anni	55.963	38.536	26.855	68,9	48,0
19-24anni	309.141	232.025	166.115	75,1	53,7
25-29anni	185.560	136.731	96.815	73,7	52,2
Licenza media	116.679	81.029	52.442	69,5	45,0
Diploma superiore	320.106	240.736	173.586	75,2	54,2
Istruzione terziaria	112.233	83.962	62.561	74,8	55,7
Profiling basso	73.934	61.807	47.927	83,6	64,8
Profiling medio-basso	44.307	35.094	27.628	79,2	62,4
Profiling medio-alto	228.177	175.723	128.024	77,0	56,1
Profiling alto	199.620	130.271	83.468	65,3	41,8
Nord-Ovest	131.240	103.957	80.457	79,2	61,3
Nord-Est	104.901	84.913	65.490	81,0	62,4
Centro	114.765	86.774	62.085	75,6	54,1
Sud e Isole	199.758	131.648	81.753	65,9	40,9

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Tabella 11: Tassi di inserimento occupazionale per alcune caratteristiche del target e area geografica di giovani che hanno concluso una politica

Da tale analisi emerge inoltre che il 74% dei giovani che ha concluso un progetto riconducibile alla garanzia ha avuto almeno una o più esperienze lavorative che sono state poi interrotte.

Rispetto al 30 aprile 2018 il tasso di inserimento occupazionale registra un aumento di quasi 2 punti percentuali¹⁰².

Si possono distinguere inoltre dalla tabella, rispetto al tasso di inserimento occupazionale, alcune differenze rispetto al genere, l'età, la Regione di provenienza, il livello di istruzione e di profiling:

- la differenza tra gli uomini e le donne è di quasi 3,5 punti percentuali;
- vi è ancora un divario tra il tasso di inserimento osservato per i giovani in possesso di una laurea (55,7%) rispetto a quello dei giovani che hanno la sola licenza media (45%) o superiore (54,2%);
- la fascia di età con il tasso più alto è la 19/24 anni (53,7%) seguita dalla 25/29 (52,2%) e dalla 15/18 (48%);

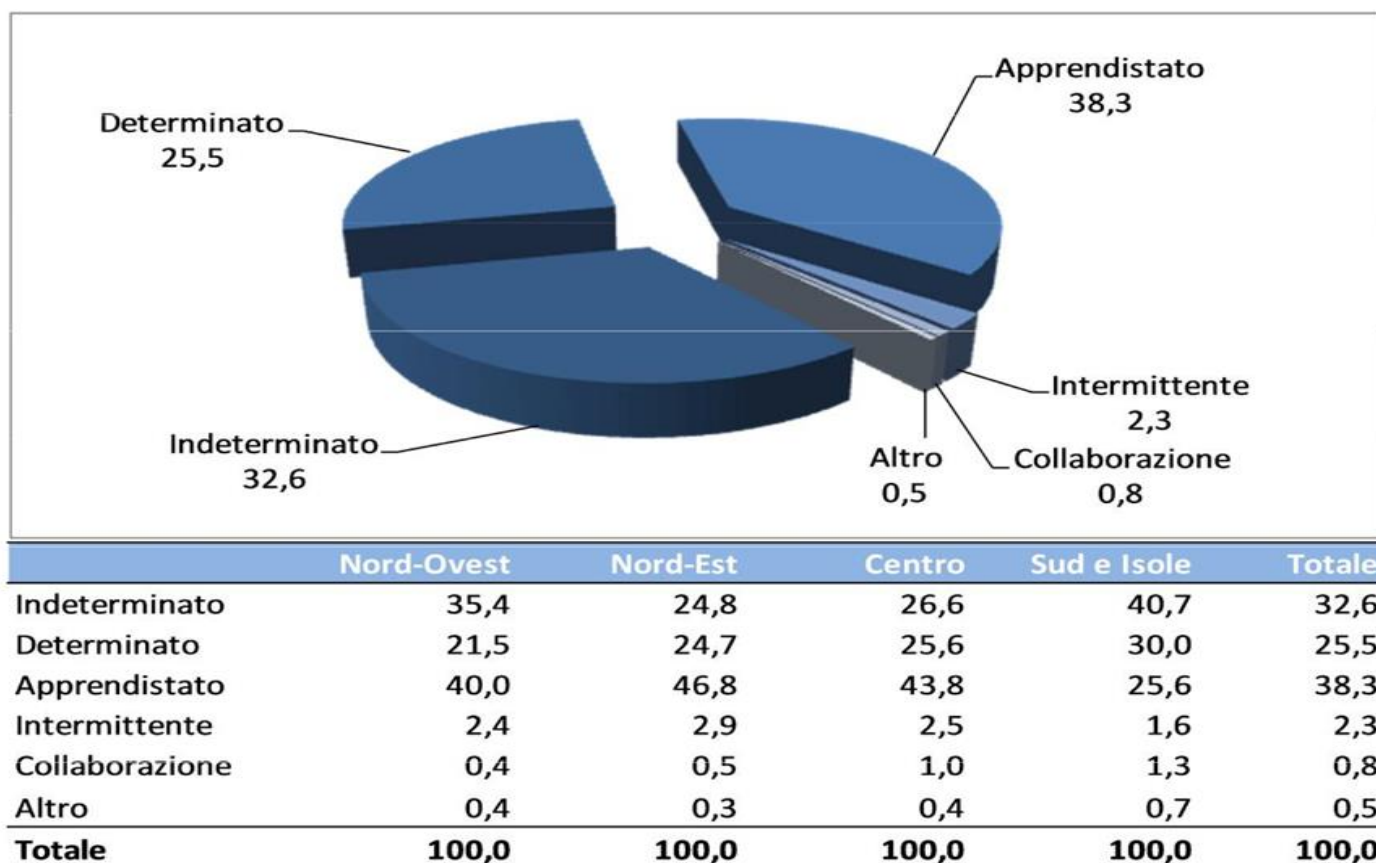
¹⁰¹ RAPPORTO ANPAL 2/2018

¹⁰² Ibidem. Per approfondire: RAPPORTO ANPAL 1/2018

- d) rispetto all'indice di profiling¹⁰³ risultano avvantaggiati i giovani con un indice basso (64,8%) rispetto al 41,8% rilevato per i giovani con profiling alto;
- e) dal punto di vista territoriale i tassi di occupazione registrano valori più elevati nelle Regioni del Nord, con percentuali che raggiungono il 62,4% nel Nord-Est e del 61,3% nel Nord-Ovest, rispetto a quelle del Centro (54,1%) e del Sud e delle Isole (40,9%).

Rispetto alla tipologia di lavoro e della caratteristica del contratto dalla figura 22 si possono notare alcune caratteristiche che vale la pena di analizzare:

- l'occupazione stabile rimane piuttosto elevata con un 38,3% dei giovani occupato con un contratto di apprendistato (in prevalenza al centro-nord) e il 32,6% con contratto a tempo indeterminato (al Sud e nelle Isole supera il 40%);
- i rapporti di collaborazione o intermittenti mantengono percentuali molto basse, soprattutto al Sud;
- i contratti a tempo indeterminato variano da un minimo del 21,5% al Nord-Ovest al 30% del Sud e delle Isole;
- rispetto a quanto osservato nel primo quadrimestre del 2018, si segnala un aumento della quota di giovani inseriti al lavoro con un contratto a tempo indeterminato e una contestuale contrazione dell'apprendistato e dei contratti a tempo determinato¹⁰⁴.



Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 22: Tipologia contrattuale per area geografica

¹⁰³ Le variabili utilizzate dal sistema di profilazione sono: il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali: al crescere del punteggio, maggiore è la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro (va da 0 a 1).

¹⁰⁴ RAPPORTO ANPAL 2/2018

È interessante soffermarsi sulla tempistica relativa all'ingresso nel mercato del lavoro dopo il termine del percorso sostenuto con la Garanzia; analizzando la Tabella 12 si può notare che il 42,7% dei giovani risulta aver trovato un'occupazione entro il mese successivo, il 51,3% entro i primi tre mesi e il 59,5% entro i sei mesi dalla conclusione.

In particolare, rispetto alla possibilità di trovare lavoro entro il primo mese ci sono più occasioni per:

- i maschi (45,2%) rispetto alle donne (40,1%);
- i giovani della fascia 19/24 anni (44,1%) rispetto alle fasce 25/29 (43,3%) e 15/18 (33%);
- soggetti con titolo di studio di livello secondario (44,4%) e terziario (43,8%) rispetto a quelli con la licenza media (37,0%);
- soggetti con indice di profiling basso (62,2%) rispetto a quelli con indici alti (30,6%)
- i residenti in Regioni del Nord-Ovest (56,5%) e Nord-Est (50,1%) rispetto a quelli del Centro (42,6%) o del Sud e delle Isole (29,8%).

	Primo inserimento occupazionale		
	Entro 1 mese	Entro 3 mesi	Entro 6 mesi
Totale	42,7	51,3	59,5
Maschi	45,2	53,4	61,4
Femmine	40,1	49,1	57,4
15-18 anni	33,0	40,5	48,3
19-24 anni	44,1	52,9	61,2
25-29 anni	43,3	51,9	59,9
Licenza media	37,0	44,5	52,2
Diploma superiore	44,4	53,2	61,5
Istruzione terziaria	43,8	52,8	61,1
Profiling basso	62,2	70,5	78,0
Profiling medio-basso	52,7	61,9	69,8
Profiling medio-alto	45,1	54,3	62,9
Profiling alto	30,6	38,7	46,6
Nord-Ovest	56,5	64,3	71,6
Nord-Est	50,1	59,2	67,9
Centro	42,6	51,8	60,0
Sud e Isole	29,8	38,4	46,8

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Tabella 12: Tasso di inserimento nella prima occupazione nei 6 mesi successivi alla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani per alcune caratteristiche del target e area geografica.

Infine, come mostrato in Tabella 13, ritornando al tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre istanti dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani, si evince che in generale passa dal 43,5% a 1 mese dalla conclusione e si arriva al 52,3% a 6 mesi; osservando le caratteristiche dei giovani vale quanto già rilevato rispetto al primo inserimento lavorativo¹⁰⁵.

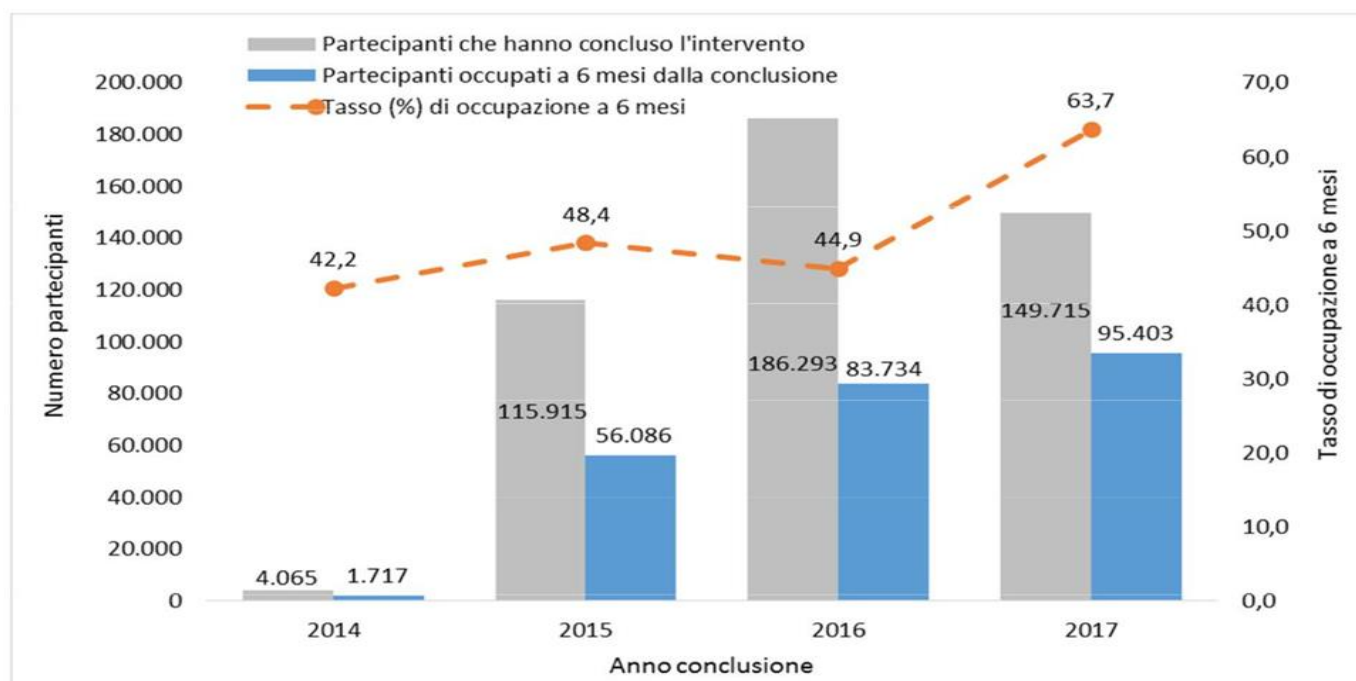
¹⁰⁵ RAPPORTO ANPAL 2/2018

	Tasso di occupazione		
	A 1 mese	A 3 mesi	A 6 mesi
Totale	43,5	48,8	52,3
Maschi	46,4	51,4	54,7
Femmine	40,3	46,0	49,7
15-18 anni	33,1	37,8	41,6
19-24 anni	45,0	50,4	53,8
25-29 anni	44,0	49,4	52,8
Licenza media	37,1	41,1	43,9
Diploma superiore	45,2	50,7	54,3
Istruzione terziaria	45,0	51,1	55,2
Profiling basso	63,4	68,3	71,5
Profiling medio-basso	54,5	60,6	64,2
Profiling medio-alto	46,3	52,0	55,6
Profiling alto	30,5	35,4	38,8
Nord-Ovest	57,8	62,5	65,9
Nord-Est	52,1	58,1	62,1
Centro	43,1	48,8	52,4
Sud e Isole	29,6	34,8	38,1

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Tabella 13: Tasso di inserimento occupazionale a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione degli interventi per alcune caratteristiche del target e area geografica

In conclusione, dunque è bene sostenere che il numero dei soggetti che risultano occupati a sei mesi è cresciuto fino ad ora come mostrato in Figura 23, tranne una leggera flessione del 2016 dovuta al gran numero di partecipanti che hanno concluso il percorso contemporaneamente. Si passa dal 42,2% del 2014 al 63,7% del 2017.



Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 23: Tasso di inserimento occupazionale a sei mesi per anno di conclusione

Di seguito verranno prese in esame i risultati conseguiti e le statistiche relative alle principali politiche adottate.

5.5.2 Il tirocinio

La forma di politica adottata nella maggioranza dei casi nei programmi di garanzia in Italia è il tirocinio extra-curricolare che copre il 58,5% degli interessati ¹⁰⁶; è utile descrivere al fine di un'analisi completa del progetto Garanzia Giovani, come il fenomeno del tirocinio si sviluppa in base a vari fattori quali età, livello di istruzione, cittadinanza, Regione, ecc.

A tal proposito è utile prendere in esame i dati emersi dall'indagine campionaria effettuata dall'ANPAL nel 2017 sui giovani che tra il 2015 e il 2016 hanno aderito al Programma Garanzia Giovani; i dati sono stati raccolti attraverso 20 mila interviste, di cui oltre 11 mila rilasciate da giovani che sono iscritti a Garanzia Giovani ed è emerso che il 20,5% degli intervistati in Garanzia Giovani ha dichiarato di aver svolto un tirocinio extra-curricolare. Tale analisi è utile a fornire un quadro delle caratteristiche dei giovani tirocinanti e del tirocinio svolto, della formazione professionale realizzata durante l'esperienza e degli esiti del percorso.

Il primo aspetto da sottolineare riguarda le caratteristiche dei tirocinanti; come mostrato in Tabella 14, tra coloro che hanno svolto un tirocinio:

- le donne sono in lieve maggioranza rispetto agli uomini (rispettivamente 51,6% e 48,4%);
- la maggior parte sono compresi nelle fasce di età 20/24 anni (45,9%) e 25/29 anni (40,7%), il restante è suddiviso tra i minori di 20 anni (6,8%) e i maggiori di 30 (6,6%);
- vi è una prevalenza di coloro che hanno conseguito un titolo di studio secondario superiore (52,1%) seguiti dai laureati (29,1%) in prevalenza donne (37,8%);
- più del 90% è di cittadinanza italiana, circa il 5% sono stranieri

	Maschi	Femmine	Totale
Totale	48,4	51,6	100,0
Fino a 19 anni	9,5	4,2	6,8
20 - 24 anni	50,3	41,9	45,9
25 - 29 anni	35,7	45,4	40,7
30 anni e oltre	4,5	8,5	6,6
Nessun titolo/Non riconosciuto	1,1	0,6	0,8
Istruzione secondaria inferiore	15,5	7,3	11,3
Qualifica/Diploma professionale	7,8	5,7	6,7
Istruzione secondaria superiore	55,8	48,6	52,1
Istruzione terziaria	19,8	37,8	29,1
Cittadinanza italiana	92,5	95,7	94,1
Altra cittadinanza	7,2	3,9	5,5
Doppia cittadinanza	0,3	0,4	0,4

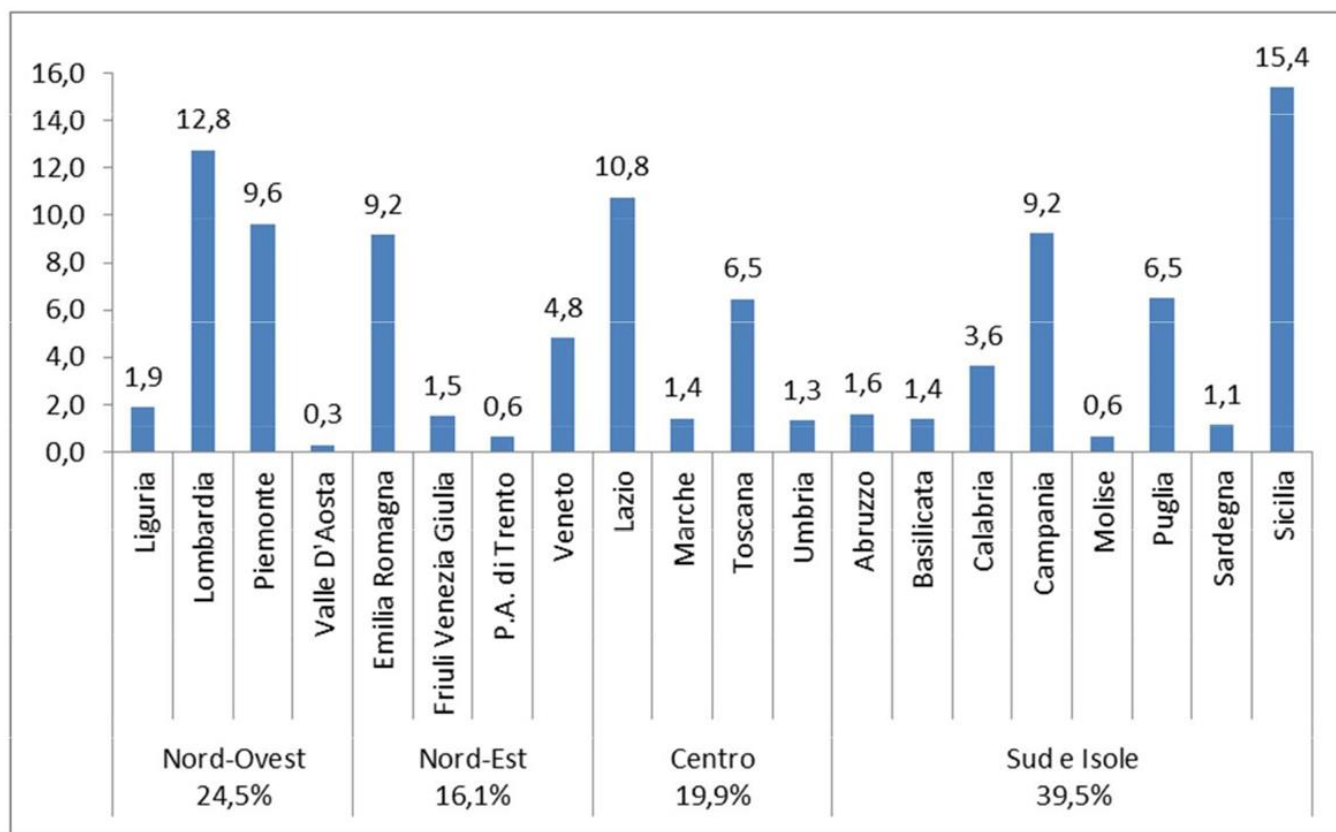
Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Tabella 14: Caratteristiche dei tirocinanti

¹⁰⁶ Cfr.: Figura 21

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale dei tirocinanti riportata in Figura 24 si nota che:

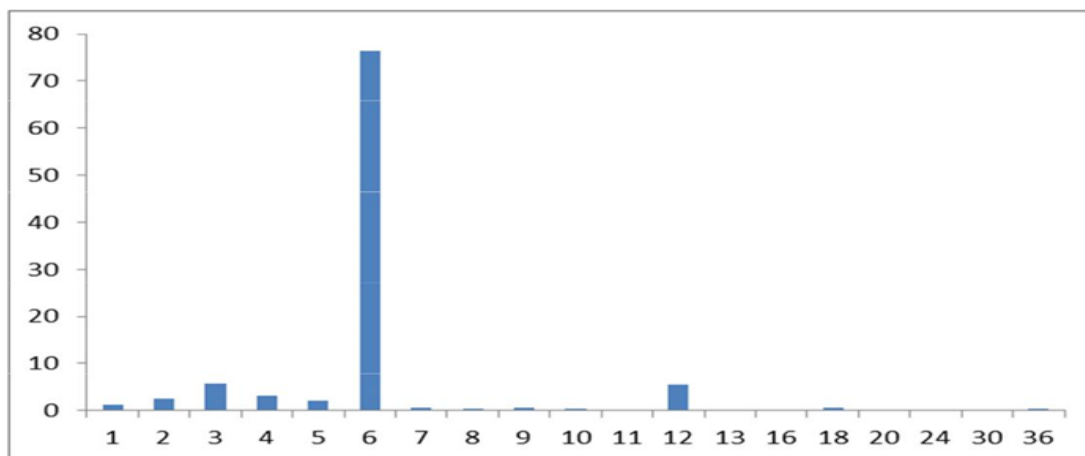
- il nord detiene la maggior parte dei tirocinanti (40,6%) seguiti dal Sud e le Isole (39,5%) e dal Centro (19,9);
- le regioni con il maggior numero di tirocinanti sono la Sicilia (15,4%), la Lombardia (12,8%), il Lazio (10,8%), il Piemonte(9,6%), l’Emilia Romagna e la Campania (9,2%);
- le regioni con il minor numero dei tirocinanti sono la Valle d’Aosta (0,3%) e il Molise (0,6%).



Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Figura 24: Distribuzione territoriale dei tirocinanti

La durata media del tirocinio è di 6 mesi che, come mostrato dai dati dell’indagine (Figura 25), copre circa il 75% dei soggetti; seguono con circa il 10% i tirocini trimestrali ed annuali.

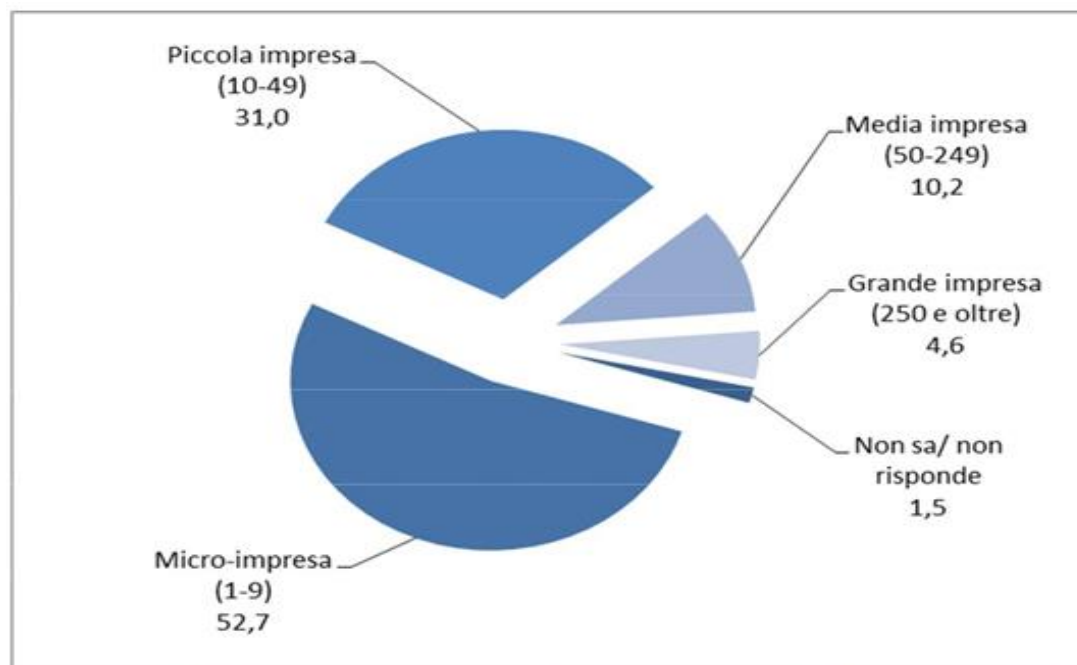


Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Figura 25: Durata media tirocini

Come mostrato in Figura 26, rispetto alla tipologia di imprese presso le quali i giovani hanno prestato attività di tirocinio, dall'indagine campionaria risulta che oltre il 90% di esse sono private e che tra queste:

- la maggior parte sono microimprese con meno di nove dipendenti (52,7%);
- circa un terzo sono piccole imprese con un numero di dipendenti superiore a nove e inferiore a cinquanta;
- solo il 15% circa è rappresentato da medie (10,2%) o grandi imprese (4,6%)



Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Figura 26: Tipologia struttura ospitante

L'indagine riporta inoltre le varie tipologie di settori in cui i tirocini sono stati svolti (Tabella 15):

“dai dati raccolti emerge che più della metà dei giovani (55%) ha ricoperto funzioni che richiedono conoscenze di base assimilabili a quelle acquisite completando l'obbligo scolastico o un ciclo breve di istruzione secondaria superiore o una qualifica professionale o un'esperienza lavorativa. Appartengono a queste funzioni le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (24,2%), le professioni esecutive di ufficio (20,1%), gli artigiani, gli operai specializzati e gli agricoltori (10,7%). Inoltre un quarto dei giovani rispondenti ha ricoperto una funzione più qualificante che richiede un elevato livello di conoscenza e/o conoscenze tecnico-disciplinare acquisibili attraverso il completamento di percorsi di istruzione universitaria di I e II livello o post-universitaria, percorsi di istruzione secondaria o percorsi di apprendimento. In particolare, si tratta di funzioni relative a professioni tecniche (16,7%), a professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione (7,7%) e al settore professionale dei legislatori, imprenditori e alta dirigenza (0,6%). Infine il 3,8% dei giovani risulta far parte del settore delle professioni non qualificate e il 3,4% del settore dei conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli”¹⁰⁷

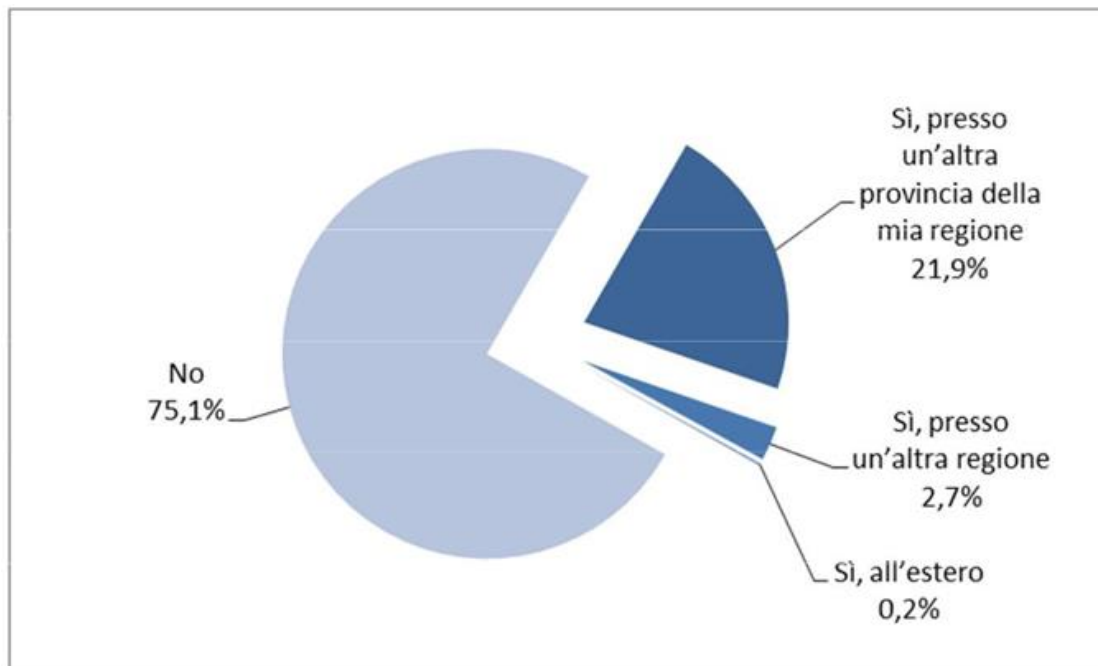
¹⁰⁷ RAPPORTO ANPAL 2/2018

	v. %
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,6
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	7,7
Professioni tecniche	16,7
Professioni esecutive di ufficio	20,1
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	24,2
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	10,7
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	3,4
Professioni non qualificate	3,8
Forze armate	-
Non sa/ non risponde	12,8
Totale	100,0

Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Tabella 15: Settore professionale relativo alla funzione principale svolta all'interno dell'impresa

Prima di concludere con i dati relativi agli esiti occupazionali dopo la conclusione dell'esperienza di tirocinio è curioso notare come tale tipologia di politica non favorisca la mobilità né interregionale né internazionale come mostrato in *Figura 27*; difatti solo lo 0,2% dichiara di aver effettuato un tirocinio in un paese al di fuori dall'Italia e solo il 2,7% in un'altra Regione. La gran parte dei soggetti interessati ha portato avanti l'attività di tirocinante presso la propria Provincia (75,1%) o presso un'altra provincia della propria Regione.



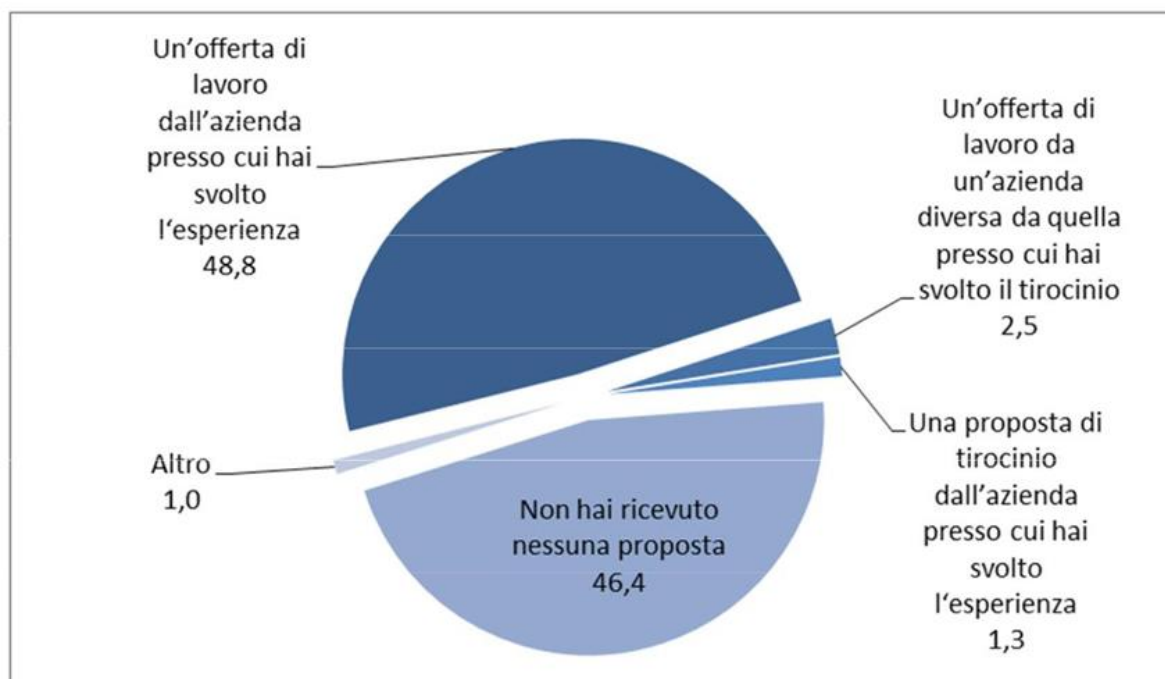
Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Figura 27: Tirocinio svolto in mobilità geografica

Per concludere va analizzato se effettivamente il sistema dei tirocini extracurricolari possa essere una soluzione utile alla riduzione della disoccupazione giovanile e alla facilitazione all'ingresso al mondo del lavoro per migliaia di giovani. In effetti anche se i dati sono molto chiari è difficile affermare con certezza se vi sia un collegamento diretto tra aumento delle domande e delle agevolazioni per tirocini e la diminuzione dell'occupazione giovanile su lungo termine. Di certo è chiaro come dimostrato dall'indagine (*Figura 28*) il

48,8% dei soggetti interessati ha ricevuto un'offerta di lavoro presso l'azienda presso cui è stato svolto il tirocinio; d'altra parte però il 46,4% non ha ricevuto alcuna proposta.

Vi è da chiedersi se la mancanza di proposte successiva è dovuta a una mancata appetibilità del giovane per l'azienda, magari dovuta alla scarsa preparazione o all'incompatibilità con la mansione ricoperta oppure se occorre indirizzare meglio tali giovani verso i tirocini più adatti o formare al meglio coloro che, avendo portato a termine un'esperienza di tirocinio, siano stati indicati come soggetti che necessitano di ulteriore formazione.



Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Figura 28: Esiti occupazionali dopo l'esperienza di tirocinio

5.5.3 Il servizio civile

Dai dati ANPAL relativi al servizio civile al 31 dicembre 2017¹⁰⁸ si evince che i giovani che hanno partecipato a progetti di volontariato riconducibile alla misura 6 siano 7974.

Dalle Tabelle 16 e 17 si possono estrapolare alcune informazioni rilevanti:

- la maggioranza dei soggetti è stata impegnata nel Sud e nelle Isole;
- la Campania (2669), la Sicilia (1897) e la Puglia (1071) sono le Regioni con il maggior numero di volontari;
- l'86,1% dei giovani ha concluso il percorso di servizio civile;
- il 13,9% hanno interrotto il progetto prima della naturale scadenza;
- l'istruzione secondaria (62%) risulta il titolo di studio prevalente rispetto alla laurea (27,6%) e alla licenza media (10,4%);
- vi hanno partecipato più donne (60,1%) rispetto a uomini (30,9%);
- il 60% circa dei soggetti ha un'età compresa tra i 21 e i 26 anni.

¹⁰⁸ Cfr. RAPPORTO ANPAL 04/2017

	Giovani			% riga	
	avviati	di cui Interrotto	di cui Concluso	Interrotto	Concluso
Totale	7.974	1.110	6.864	13,9	86,1
Piemonte	300	66	234	22,0	78,0
Friuli Venezia Giulia	54	10	44	18,5	81,5
Umbria	309	48	261	15,5	84,5
Lazio	611	120	491	19,6	80,4
Abruzzo	174	34	140	19,5	80,5
Molise	140	15	125	10,7	89,3
Campania	2.669	399	2.270	14,9	85,1
Puglia	1.071	122	949	11,4	88,6
Basilicata	217	37	180	17,1	82,9
Calabria	426	39	387	9,2	90,8
Sicilia	1.897	209	1.688	11,0	89,0
Sardegna	106	11	95	10,4	89,6

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale (dati al 31 dicembre 2017)

Tabella 16: Giovani avviati per fase e per Regione

	Totale		% colonna			
	Numero	% colonna	M	F	M	F
Totale	6.864	100,0	100,0	100,0	39,9	60,1
<i>Classe di età</i>						
18-20	988	14,4	18,2	11,9	50,5	49,5
21-23	1.949	28,4	32,8	25,5	46,1	53,9
24-26	2.146	31,3	29,4	32,5	37,5	62,5
27-29	1.781	25,9	19,6	30,2	30,1	69,9
<i>Titolo di studio</i>						
Fino alla licenza media	711	10,4	14,6	7,5	56,3	43,7
Diploma istruzione secondaria superiore	4259	62,0	71,8	55,6	46,2	53,8
Titolo universitario	1894	27,6	13,6	36,9	19,6	80,4

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale (dati al 31 dicembre 2017)

Tabella 17: Giovani che hanno concluso l'intervento per classi di età, titolo di studio e genere

Per quanto riguarda i settori in cui i progetti si sono svolti è utile analizzare la Tabella 18:

- il 45,5% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Assistenza (in testa il Molise con il 75%);
- il 34,7% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Educazione e Promozione Culturale (intesta il Friuli-Venezia Giulia con il 54,5%);
- il 9,3% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dei settori Patrimonio Artistico e Culturale (in testa il Lazio con il 17,3%);

- il 6,8% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Ambiente (in testa la Calabria con il 14,7%);
- il 3,8% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito della Protezione civile (in testa la Campania con il 5,2%).

	Totale v.a.	di cui v. %				
		Ambiente	Assistenza	Educazione e promozione culturale	Patrimonio artistico e culturale	Protezione civile
Piemonte	234	3,4	49,6	37,6	6,8	2,6
Friuli Venezia Giulia	44	0,0	40,9	54,5	4,5	0,0
Umbria	261	1,1	58,6	25,3	10,7	4,2
Lazio	491	3,5	59,7	18,3	17,3	1,2
Abruzzo	140	4,3	65,7	26,4	1,4	2,1
Molise	125	4,0	75,2	16,8	4,0	0,0
Campania	2.270	9,2	41,4	40,7	3,6	5,2
Puglia	949	5,7	32,3	45,1	13,0	3,9
Basilicata	180	13,3	40,0	27,2	15,6	3,9
Calabria	387	14,7	30,2	40,3	13,2	1,6
Sicilia	1.688	5,0	52,4	26,7	11,8	4,2
Sardegna	95	0,0	30,5	52,6	16,8	0,0
Totale	6.864	6,8	45,4	34,7	9,3	3,8

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale (dati al 31 dicembre 2017)

Tabella 18: Giovani che hanno concluso il progetto per settore di impiego e Regione

5.5.4 Gli incentivi occupazionali

Per l'analisi dei risultati del Bonus occupazionale è utile usufruire dei dati ANPAL al 10 gennaio 2018. Le risorse finanziarie inizialmente stanziare per l'attuazione della misura erano pari a 167,2 milioni di euro¹⁰⁹, successivamente portate a 170,5 milioni di euro con le riprogrammazioni regionali intervenute. A queste risorse si sono aggiunti ulteriori 50 milioni di euro per il finanziamento del Super bonus occupazione – trasformazione tirocini¹¹⁰, un incentivo economico riconosciuto ai datori di lavoro che assumano un giovane che abbia svolto, o che stia svolgendo, un tirocinio extra-curricolare nell'ambito del Programma Garanzia Giovani avviato entro il 31 gennaio 2016. Le tipologie di contratto possibili sono il tempo indeterminato o l'apprendistato professionalizzante.¹¹¹

Come appare in Tabella 19:

- le domande confermate al 10 gennaio 2018 sono 63.934;
- gli importi delle domande confermate sono superiori ai 224 milioni di euro;
- per il Super bonus sono state ammesse al finanziamento 10.946 domande con un importo pari a quasi a 90 milioni di euro;
- la Lombardia è la regione con il più alto numero di domande di Bonus confermate (20877);
- la Valle d'Aosta è la Regione con meno domande di Bonus confermate (152).

¹⁰⁹ Cfr. Decreto Direttoriale dell'8 agosto 2014 n. 1709 per l'attuazione delle misure e la distribuzione delle risorse a livello regionale e provinciale e successive modificazioni.

¹¹⁰ Decreto Direttoriale del 3 febbraio 2016 n. 16.

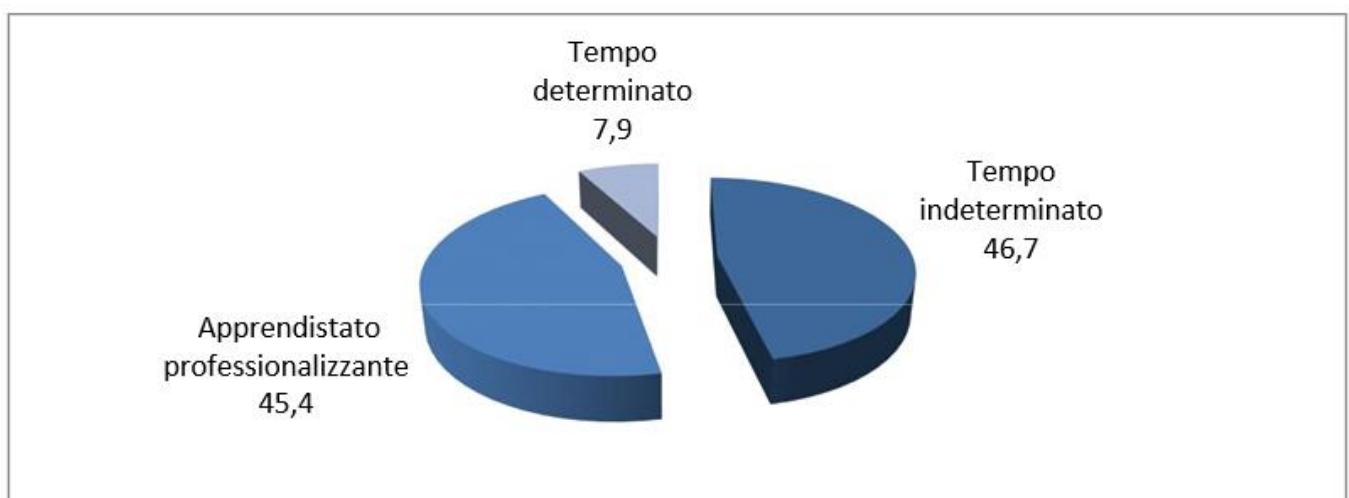
¹¹¹ RAPPORTO ANPAL 4/2017

Regione	Bonus		Superbonus	
	Domande confermate	Importo confermato	Domande confermate	Importo confermato
Piemonte	-	-	821	6.884.049
Valle D'Aosta	152	573.000	31	255.816
Lombardia	20.877	67.381.434	1.612	12.629.151
P.A. di Trento	514	1.515.761	25	163.050
Veneto	3.034	10.229.915	248	1.840.891
Friuli Venezia Giulia	1.070	3.499.784	185	1.377.713
Liguria	1.433	4.907.216	98	780.270
Emilia Romagna	2.441	8.352.375	1.114	8.476.987
Toscana	3.865	12.614.307	611	4.749.101
Umbria	793	2.652.829	153	1.121.533
Marche	2.448	8.005.567	128	948.397
Lazio	6.634	22.900.645	936	7.265.780
Abruzzo	1.578	5.292.016	298	2.295.980
Molise	185	698.883	31	240.395
Campania	3.802	14.589.356	887	8.074.595
Puglia	4.152	16.180.236	673	5.484.105
Basilicata	440	1.857.940	230	2.062.015
Calabria	1.926	7.927.375	306	2.714.243
Sicilia	6.652	28.021.536	2.522	22.320.804
Sardegna	1.938	6.897.089	37	307.931
Totale	63.934	224.097.263	10.946	89.992.805

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 10 gennaio 2018)

Tabella 19: Bonus e Super bonus, domande confermate e importi assegnati per Regione

Per quanto riguarda la tipologia di contratti dalla figura 29 si evince che la prevalenza è rappresentata da contratti a tempo indeterminato (46,7%) e di apprendistato professionalizzante (45,4%) mentre solo il 7,9% dei contratti risulta a tempo determinato.



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 10 gennaio 2018)

Figura 29: Tipologia di contratto

Il Bonus occupazionale terminava il 31 dicembre 2016. Il Decreto Direttoriale del 18 Gennaio 2017 prot. 4 ha prorogato al 31 gennaio 2017 la data ultima per le assunzioni incentivabili con il Bonus occupazionale di Garanzia Giovani che dovrà essere fruito entro il 28 febbraio 2018.¹¹²

Dopo la scadenza del Bonus è stato introdotto per il 2017 l'Incentivo occupazione giovani¹¹³. Le risorse messe a disposizione ammontano a 200 milioni di euro, su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano), per le assunzioni effettuate da datori di lavoro privati a partire dal 1° gennaio 2017 e per tutto il corso dell'anno.

Come risulta dai dati INPS rielaborati dall' ANPAL relativi al 7 marzo 2018(Tabella 20-Figura 30):

- sono state presentate 107.752 domande;
- l'ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate è pari a 146,1 milioni di euro;
- la Regione che ha più domande confermate è la Lombardia (18067) per una cifra pari a oltre 42 milioni di euro, seguita da Veneto, Campania e Piemonte;
- la Regione che ha meno è la Valle d'Aosta domande confermate è la Valle d'Aosta (160) per una cifra pari a 307 mila euro.
- il 58,5% riguarda giovani di genere maschile e il 41,5% giovani donne
- il 48,2% è riferito ai giovani 20-24enni e il 39,0% riguarda i giovani 25 e i 29 anni (soprattutto donne).

	Domande confermate	Risorse confermate	Importo medio
	A	B	B/A
Piemonte	6.063	11.664.841,57	1.924,57
Valle D'Aosta	160	307.740,71	1.923,38
Lombardia	18.067	42.490.548,00	2.353,26
P.A. di Trento	1.166	2.275.369,19	1.951,43
Veneto	7.320	15.064.568,40	2.058,00
Friuli Venezia Giulia	2.834	5.603.434,75	1.977,22
Liguria	1.108	1.918.579,70	1.731,57
Emilia Romagna	5.934	11.021.873,48	1.857,41
Toscana	5.366	9.648.038,70	1.798,66
Umbria	311	565.562,77	1.818,53
Marche	2.552	4.249.628,32	1.666,52
Lazio	4.995	9.882.060,60	1.978,39
Abruzzo	972	2.255.271,92	2.320,24
Molise	165	412.120,98	2.497,70
Campania	6.618	15.634.155,09	2.362,37
Puglia	1.456	2.815.022,57	1.933,39
Basilicata	193	417.237,04	2.161,85
Calabria	637	1.477.902,96	2.320,10
Sicilia	1.260	2.704.474,04	2.146,41
Sardegna	2.283	5.660.344,93	2.480,43
Totale	69.460	146.068.775,71	2.102,92

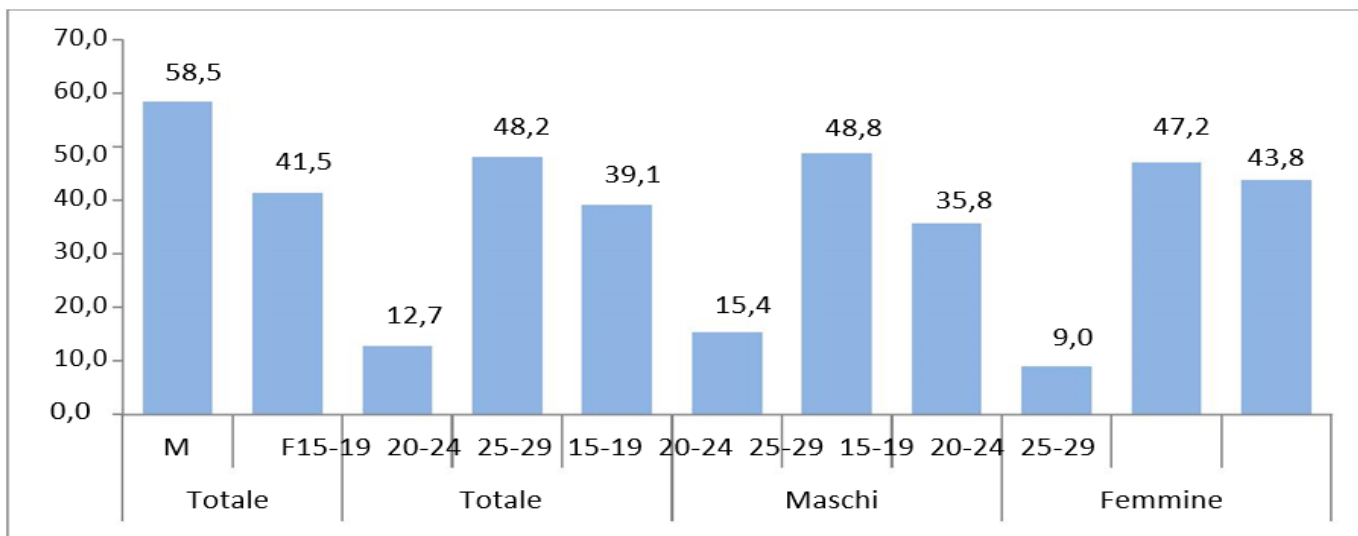
Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 7 marzo 2018)

Tabella 20: Incentivo occupazione giovani domande confermate e risorse finanziarie per Regioni

¹¹² RAPPORTO ANPAL 4/2017

¹¹³ Decreto Direttoriale del 2 dicembre 2016 prot. 39/394, successivamente rettificato dal D.D. del 19 dicembre 2016 prot. 39/454.

Figura 2.8 - Incentivo occupazione giovani. Domande confermate per classi di età e genere (v. %)

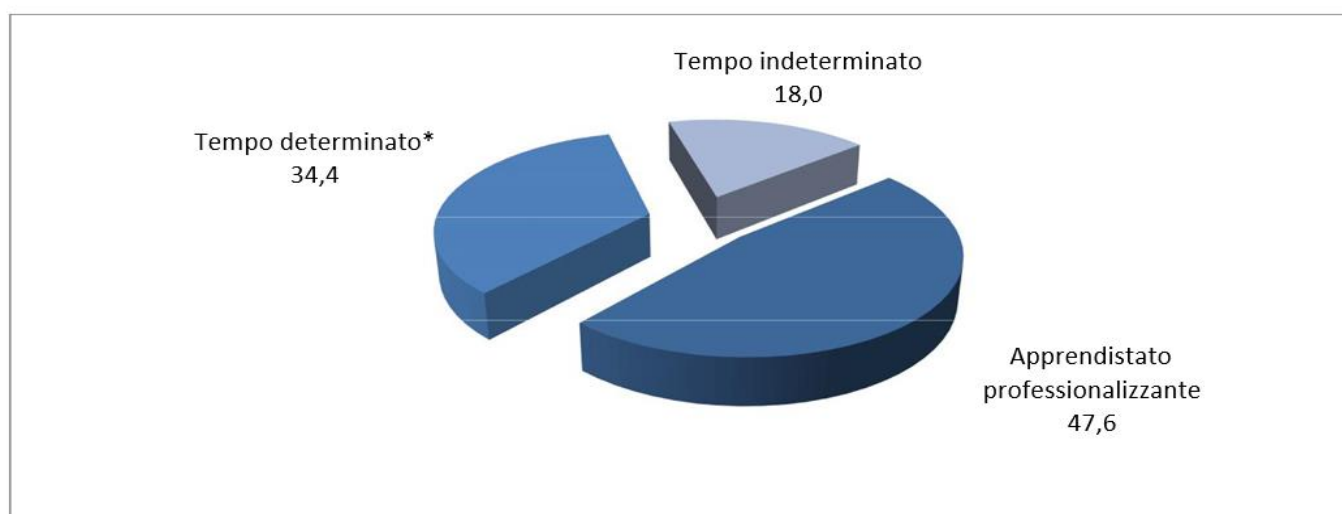


Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 7 marzo 2018)

Figura 30 Domande confermate per classi di età e genere

La reale differenza tra i dati relativi al Bonus occupazionale e all' Incentivo Occupazione Giovani è riscontrabile nella tipologia di contratti stipulati (figura 31 e 32):

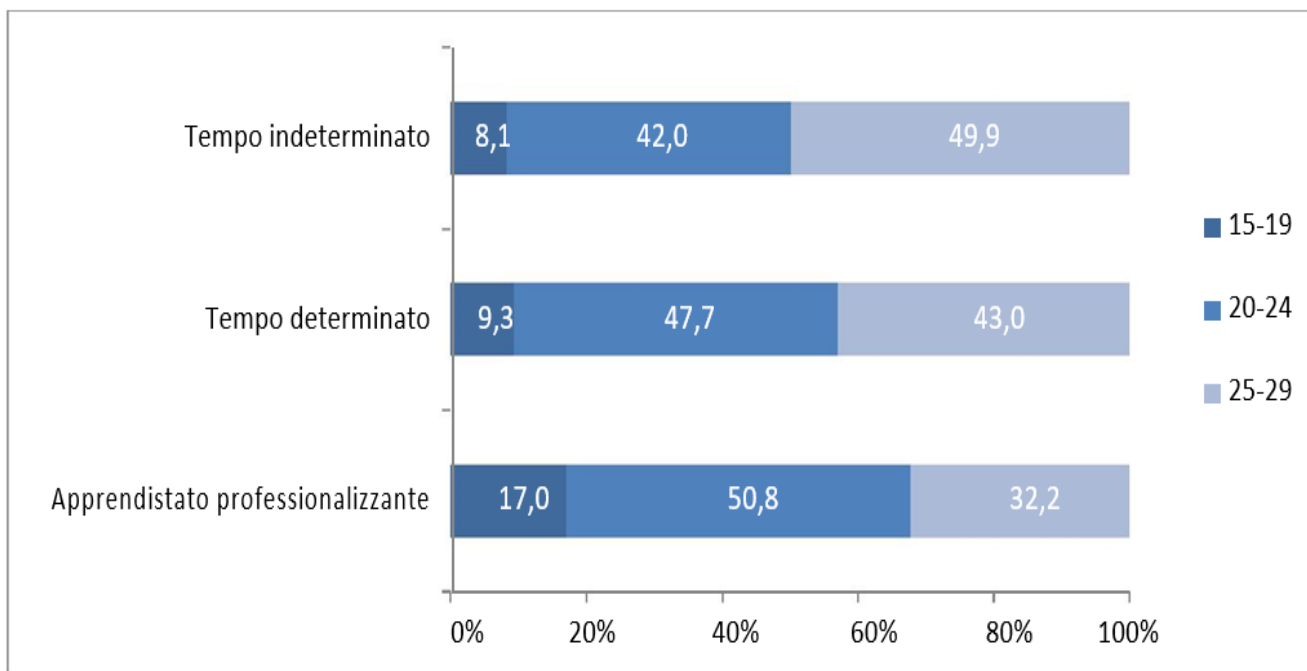
- salgono i contratti a tempo determinato (dal 7,9% al 34,4%);
- calano drasticamente i contratti a tempo indeterminato (dal 46,7% al 18%);
- l'apprendistato professionalizzante cresce di 2 punti percentuali.
- Il contratto di apprendistato professionalizzante ha coinvolto nel 50,8% dei casi giovani 20-24enni e nel 32,2% dei casi 25-29enni
- L'assunzione a tempo indeterminato ha caratterizzato soprattutto i 25-29enni (49,9%) seguiti dai giovani con età compresa tra i 20 e i 24 anni (42%);
- L'assunzione a tempo determinato ha caratterizzato soprattutto i 20-24enni (47,7%) seguiti dai 25-29enni (43%)



(*) Nel tempo determinato sono ricompresi i contratti prorogati.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 7 marzo 2018)

Figura 31: Domande confermate per tipologia di contratto



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 7 marzo 2018)

Figura 32: Domande confermate per classi di età e tipologia di contratto

5.5.5. L'Incentivo Occupazione NEET

A partire dal 1° gennaio 2018 è stato introdotto un nuovo bonus assunzione denominato Incentivo Occupazione NEET¹¹⁴, che intende favorire le assunzioni di giovani 16-29enni aderenti al Programma Garanzia Giovani. La dotazione finanziaria è pari a 100 milioni di euro a valere sul PON IOG.

L'incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018. Esso è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, per un importo massimo di 8.060,00 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile per dodici mensilità e fruibile entro il termine del 29 febbraio 2020. In caso di lavoro a tempo parziale il massimale è proporzionalmente ridotto.

Le tipologie contrattuali per le quali l'incentivo è riconosciuto sono il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, e il contratto di apprendistato professionalizzante. L'incentivo è riconosciuto anche per i rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.

La misura viene gestita dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), che ha provveduto a emanare un'apposita circolare (n.48/2018) per disciplinarne l'accesso e le modalità operative per la fruizione.¹¹⁵

¹¹⁴ Decreto Direttoriale ANPAL n. 3 del 2 gennaio 2018, successivamente rettificato con Decreto Direttoriale n. 83 del 5 marzo 2018

¹¹⁵ RAPPORTO ANPAL 1/2018

Regioni	Risorse confermate (in euro)	Domande confermate	Importo medio (in euro)	Retribuzione media (in euro)
Più sviluppate	11.290.291,03	5.932	1.903,29	1.310,05
Emilia Romagna	1.477.284,09	849	1.740,03	1.327,43
Friuli Venezia Giulia	735.093,93	377	1.949,85	1.337,44
Lazio	1.184.401,12	600	1.974,00	1.201,47
Liguria	166.810,63	101	1.651,59	1.229,50
Lombardia	2.342.433,91	1.014	2.310,09	1.407,72
Marche	520.761,76	314	1.658,48	1.232,88
Piemonte	1.128.919,40	683	1.652,88	1.274,27
P.A. di Trento	520.761,76	192	1.985,56	1.416,64
Toscana	1.467.426,91	880	1.667,53	1.242,16
Umbria	48.570,76	27	1.798,92	1.201,94
Valle D'Aosta	42.934,20	28	1.533,36	1.202,87
Veneto	1.654.892,56	867	1.908,76	1.359,71
In transizione	743.240,95	304	2.444,87	1.248,48
Abruzzo	244.817,91	120	2.040,15	1.265,22
Molise	12.127,08	6	2.021,18	1.075,76
Sardegna	486.295,96	178	2.732,00	1.243,02
Meno sviluppate	3.469.298,25	1.573	2.205,53	1.062,34
Basilicata	42.795,80	22	1.945,26	1.050,12
Calabria	38.183,76	17	2.246,10	956,54
Campania	2.960.725,53	1.309	2.261,82	1.058,04
Puglia	180.388,85	100	1.803,89	1.058,74
Sicilia	247.204,31	125	1.977,63	1.126,80
Totale	15.502.830,23	7.809	1.985,25	1.257,76

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

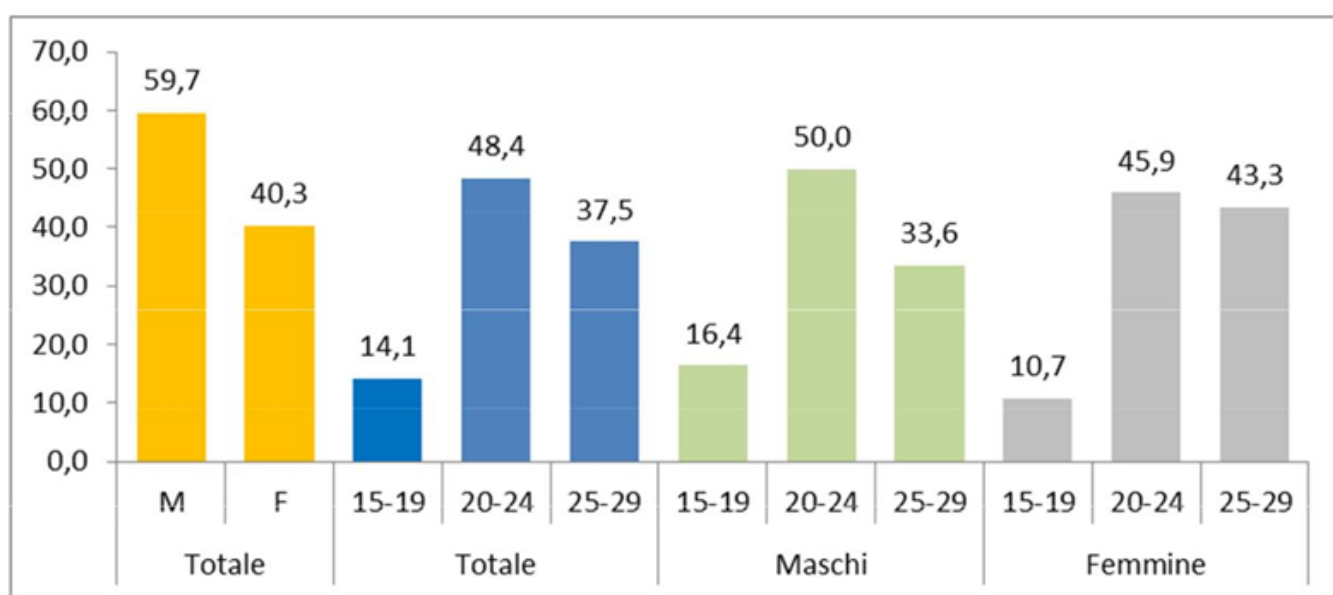
Tabella 21: Incentivo Occupazione NEET: domande confermate e risorse finanziarie per regione

Rispetto ai dati elaborati da ANPAL su dati INPS al 7 marzo 2018 (Tabella 21):

- le domande confermate sono 7.809;
- l'ammontare dei fondi distribuiti è di 15,5 milioni di euro;
- alle Regioni più sviluppate sono stati erogati fondi per 11.290.291,03 euro;
- alle Regioni meno sviluppate sono stati erogati fondi per 3.469.298,25 euro;
- alle Regioni in transizione sono stati erogati fondi per 743.240,95 euro;
- la regione con maggiore richiesta di risorse è la Campania con circa 3 milioni di euro seguita da Lombardia (2,34 milioni), Veneto (1,65 milioni) e Toscana (1,46 milioni) ;
- il 76% delle domande è stata confermata nelle regioni più sviluppate;
- la Lombardia presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.310 euro) tra le Regioni più sviluppate;
- la Sardegna presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.732 euro) tra le Regioni in transizione (2.732 euro);
- la Campania presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.261 euro) tra le Regioni meno sviluppate.

Per quanto riguarda le classi di età, di genere e le tipologie di contratto si evince che (Figura 33 e Tabella 22):

- il 59,7% riguarda giovani di genere maschile e il 40,3% giovani donne;
- il 48,4% è riferito ai giovani 20-24enni seguito dal 37,5% dei giovani 25-29enni;
- al crescere dell'età cresce il numero di donne;
- la percentuale maggiore di domande confermate risulta essere quella che riguarda i giovani 20-24enni nelle regioni più sviluppate (tranne il Lazio) e nelle regioni meno sviluppate (tranne Basilicata e Calabria);
- nelle regioni in transizione la percentuale maggiore è tra i giovani 25-29enni;
- il contratto di apprendistato professionalizzante risulta predominante nella fascia d'età dei 20-24enni (51%);
- il contratto a tempo indeterminato assume un'incidenza maggiore (49,1%) nella fascia dei 25-29enni.



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

Figura 33: Domande confermate per classi di età e di genere

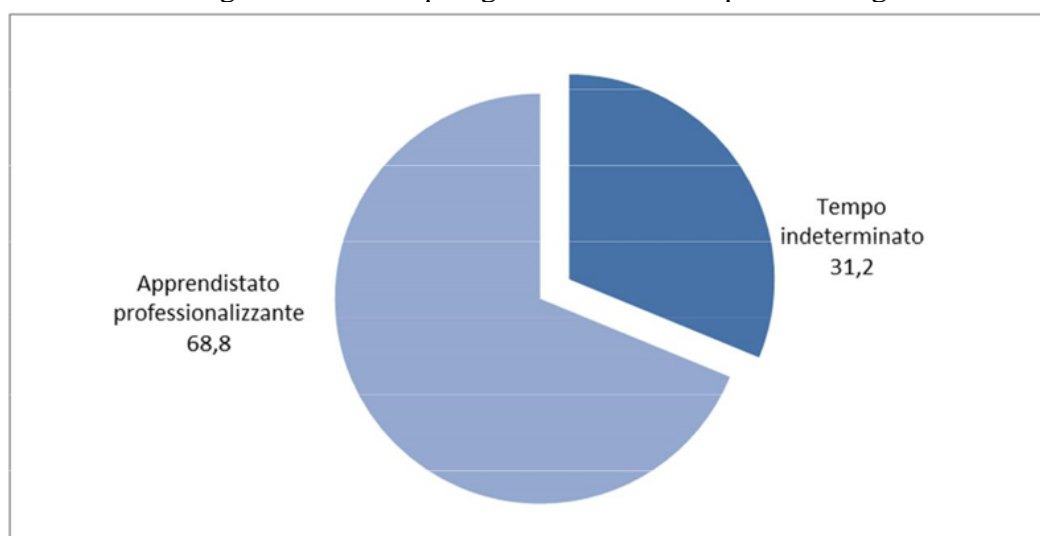
	Classi di età			Totale
	15-19	20-24	25-29	
Regioni Più sviluppate	908	2.922	2.102	5.932
Emilia Romagna	138	429	282	849
Friuli Venezia Giulia	44	195	138	377
Lazio	37	263	300	600
Liguria	13	44	44	101
Lombardia	146	499	369	1.014
Marche	51	140	123	314
Piemonte	149	338	196	683
P.A. di Trento	31	94	67	192
Toscana	126	472	282	880
Umbria	1	14	12	27
Valle D'Aosta	1	15	12	28
Veneto	171	419	277	867
In transizione	24	121	159	304
Abruzzo	11	47	62	120
Molise	1	2	3	6
Sardegna	12	72	94	178
Meno sviluppate	171	734	668	1.573
Basilicata	0	10	12	22
Calabria	1	7	9	17
Campania	141	609	559	1.309
Puglia	14	51	35	100
Sicilia	15	57	53	125
Tipologia di contratto				
Tempo	201	1.039	1.198	2.438
Apprendistato	902	2.738	1.731	5.371
Totale	1.103	3.777	2.929	7.809

	15-19	20-24	25-29
Emilia Romagna	15,3%	49,3%	35,4%
Friuli Venezia Giulia	16,3%	50,5%	33,2%
Lazio	11,7%	51,7%	36,6%
Liguria	6,2%	43,8%	50,0%
Lombardia	12,9%	43,6%	43,6%
Marche	14,4%	49,2%	36,4%
Piemonte	16,2%	44,6%	39,2%
P.A. di Trento	21,8%	49,5%	28,7%
Toscana	16,1%	49,0%	34,9%
Umbria	14,3%	53,6%	32,0%
Valle D'Aosta	3,7%	51,9%	44,4%
Veneto	3,6%	53,6%	42,9%
Abruzzo	19,7%	48,3%	31,9%
Molise	7,9%	39,8%	52,3%
Sardegna	9,2%	39,2%	51,7%
Basilicata	16,7%	33,3%	50,0%
Calabria	6,7%	40,4%	52,8%
Campania	10,9%	46,7%	42,5%
Puglia	45,5%	54,5%	
Sicilia	5,9%	41,2%	52,9%
Tempo	10,8%	46,5%	42,7%
Apprendistato	14,0%	51,0%	35,0%
Totale	12,0%	45,6%	42,4%
Tempo indeterminato	8,2%	42,6%	49,1%
Apprendistato professionalizzante	16,8%	51,0%	32,2%

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

Tabella 22: Domande confermate per Regione, tipologia contratto e età

La distribuzione generale della tipologia di contratti è espressa in Figura 34.



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS (dati al 30 aprile 2018)

Figura 34: Domande confermate per tipologia di contratto

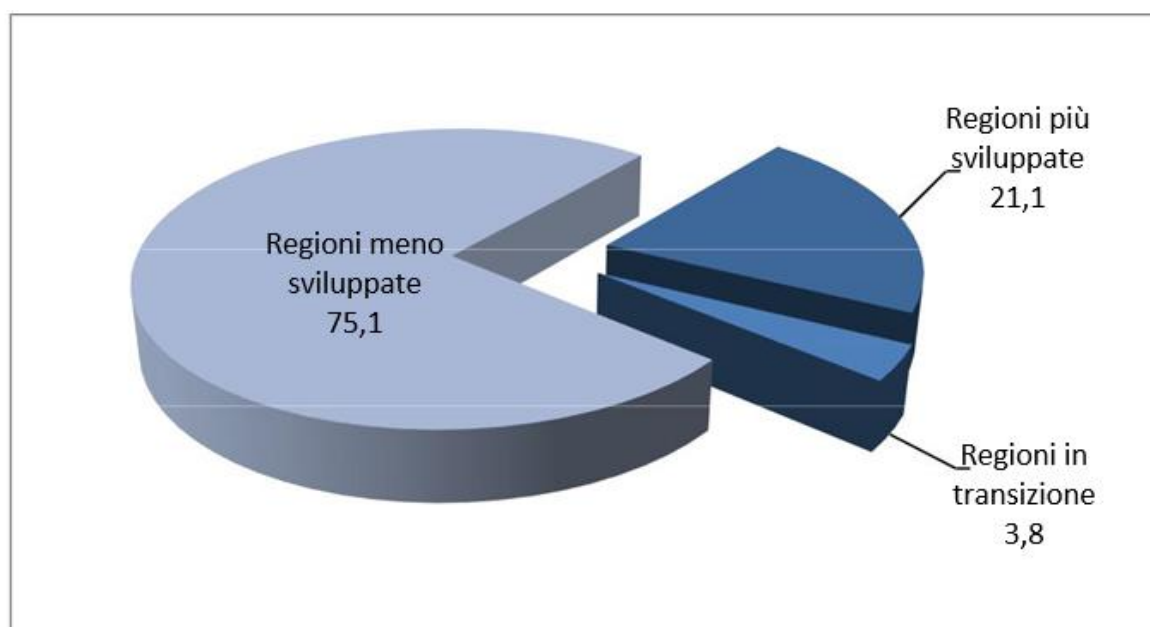
5.5.6 Il sostegno all'autoimprenditorialità: il fondo Selfiemployment

Grazie a Fondo rotativo nazionale Selfiemployment, dal 1° marzo 2016, il soggetto che voglia intraprendere un percorso imprenditoriale ha la possibilità di ricevere finanziamenti agevolati, senza interessi e senza garanzie reali e di firma. Il Fondo è gestito da Invitalia ed è finanziato grazie alle risorse del PON IOG (mediante i conferimenti effettuati da 11 Regioni) e del PON SPAO (Sistemi di politiche attive per l'occupazione).

Nella prima fase l'accesso al Fondo è stato riservato solamente ai giovani che avessero già partecipato ad un percorso di accompagnamento all'avvio di impresa. Successivamente, a partire da settembre 2016, con una integrazione all'avviso pubblico, è stata ampliata la platea dei potenziali destinatari anche in favore dei giovani non beneficiari dello specifico percorso formativo.¹¹⁶

La dotazione complessiva attuale del Fondo è pari a 103.294.105 euro¹¹⁷.

Come rappresentato nel grafico in Figura 35 le Regioni meno sviluppate sono destinatarie del 75,1% dei fondi, le Regioni più sviluppate del 21,1% e le Regioni in transizione del 3,8%.



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Figura 35: Selfiemployment, risorse programmate per tipologia di Regione

In termini finanziari sono stati impegnati 27,7 milioni di euro per l'avvio di attività autonoma, pari al 26,8% del totale del Fondo rotativo. Dai dati della Tabella 23 si evince che:

- le Regioni meno sviluppate sono le principali destinatarie delle risorse con oltre 21,6 milioni seguite dalle Regioni più sviluppate (4 milioni) e le Regioni in transizione (circa 2 milioni);
- la Regione che ha avuto accesso maggiormente ai fondi è la Campania con 14 milioni (oltre il 50% del totale nazionale);
- per quanto riguarda le Regioni più sviluppate i fondi sono stati recepiti in maggioranza dal Lazio (2,2 milioni);

¹¹⁶ RAPPORTO ANPAL 2/2018

¹¹⁷ Con l'addendum all'Accordo di finanziamento del 13 settembre 2016 l'ammontare del Fondo è stato portato a 112.683.933 milioni di euro con un conferimento della Regione Calabria di circa 113 milioni a valere sul POR FSE-FESR 2014-2020. (ANPAL)

- per quanto riguarda le Regioni in transizione i fondi sono stati recepiti per quasi il 50% dall' Abruzzo (1,3 milioni).

Regione/Comparto	Programmato (A)	Impegni (B)	Capacità utilizzo (B/A)%
Piemonte	788.155,76	132.490,62	16,8
Valle d'Aosta	18.810,40	0,00	0,0
Lombardia	7.456.690,69	135.682,29	1,8
P.A. di Trento	67.717,44	0,00	0,0
Veneto	4.173.412,33	271.416,80	6,5
Friuli Venezia Giulia	1.456.126,32	66.075,33	4,5
Liguria	220.081,68	133.778,81	60,8
Emilia Romagna	2.600.051,77	319.413,30	12,3
Toscana	524.810,16	444.535,87	84,7
Umbria	184.341,92	129.982,13	70,5
Marche	237.011,04	128.224,98	54,1
Lazio	4.109.813,61	2.255.643,87	54,9
Regioni più sviluppate	21.837.023,12	4.017.244,00	18,4
Abruzzo	2.638.829,58	1.308.060,78	49,6
Molise	372.846,10	356.111,29	95,5
Sardegna	867.367,85	279.010,16	32,2
Regioni in transizione	3.879.043,53	1.943.182,23	50,1
Campania	32.319.742,31	14.277.927,87	44,2
Puglia	8.888.818,55	838.322,68	9,4
Basilicata	1.569.831,23	25.000,00	1,6
Calabria	15.603.697,81	3.840.147,06	24,6
Sicilia	19.195.948,77	2.715.511,85	14,1
Regioni meno sviluppate	77.578.038,67	21.696.909,46	28,0
Totale	103.294.105,32	27.657.335,69	26,8

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Tabella 23: Risorse programmate e impegnate per Regione

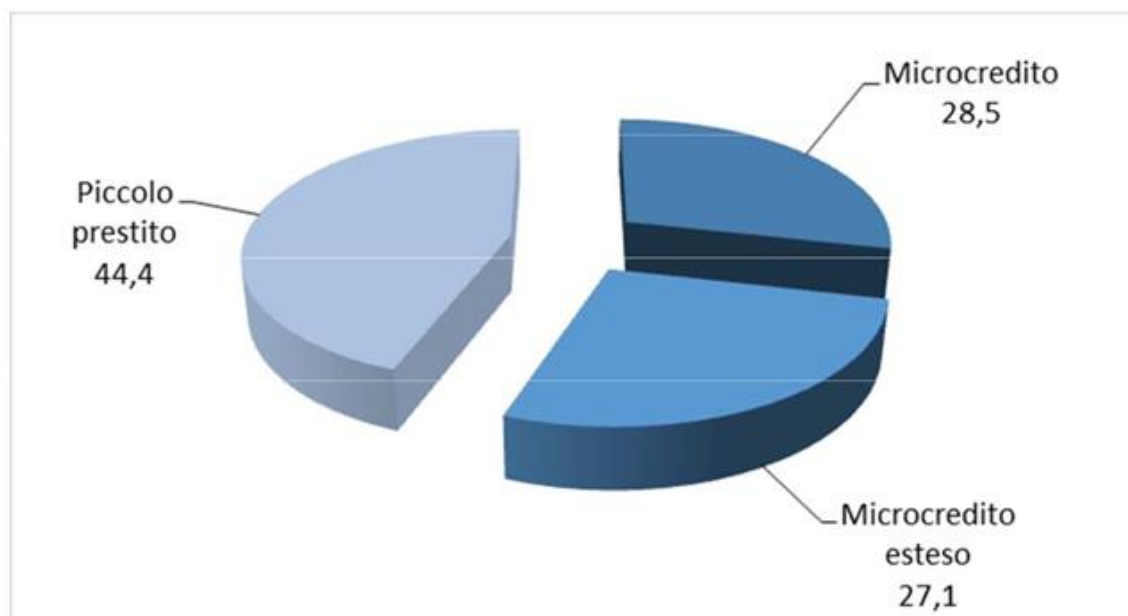
Per quanto riguarda il numero di domande presentate, come si evince dai dati in Tabella 24:

- esse sono state 2.579;
- ne sono state ammesse 829 e 1610 sono decadute
- la maggior parte delle domande (1936) è stata presentata nelle Regioni meno sviluppate (di cui oltre il 50% in Campania) seguite dalle Regioni più sviluppate con 465 domande (di cui oltre il 50% in Lazio) e da quelle in transizione con 178 domande (di cui 108 in Abruzzo) ;
- 140 sono le domande in fase di valutazione o in attesa di essere istruite.
- 640 riguardano le Regioni meno sviluppate, con una concentrazione nella Regione Campania.

Regione/Comparto	Totale Presentate	Ammesse	Decadute	Di cui		
				Non ammesse	In valutazione	In attesa di essere istruite
Piemonte	18	4	7	6		1
Lombardia	40	4	24	10		2
P.A. di Trento	1					1
Veneto	34	11	9	8		6
Friuli Venezia Giulia	7	3	2	2		
Liguria	14	5	7	1		1
Emilia Romagna	35	11	16	6		2
Toscana	41	14	17	8		2
Umbria	13	4	8			1
Marche	19	5	9	3		2
Lazio	243	67	79	83		14
Regioni più sviluppate	465	128	178	127		32
Abruzzo	108	42	33	32		1
Molise	22	11	5	6		
Sardegna	48	8	24	16		
Regioni in transizione	178	61	62	54		1
Campania	1346	426	401	445	1	73
Puglia	75	30	26	15		4
Basilicata	15	1	10	3		1
Calabria	270	107	77	65	2	19
Sicilia	230	76	101	46		7
Regioni meno sviluppate	1.936	640	615	574	3	104
Totale	2.579	829	855	755	3	137

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Tabella 24: Domande di richiesta di finanziamento per fase procedurale e Regione



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

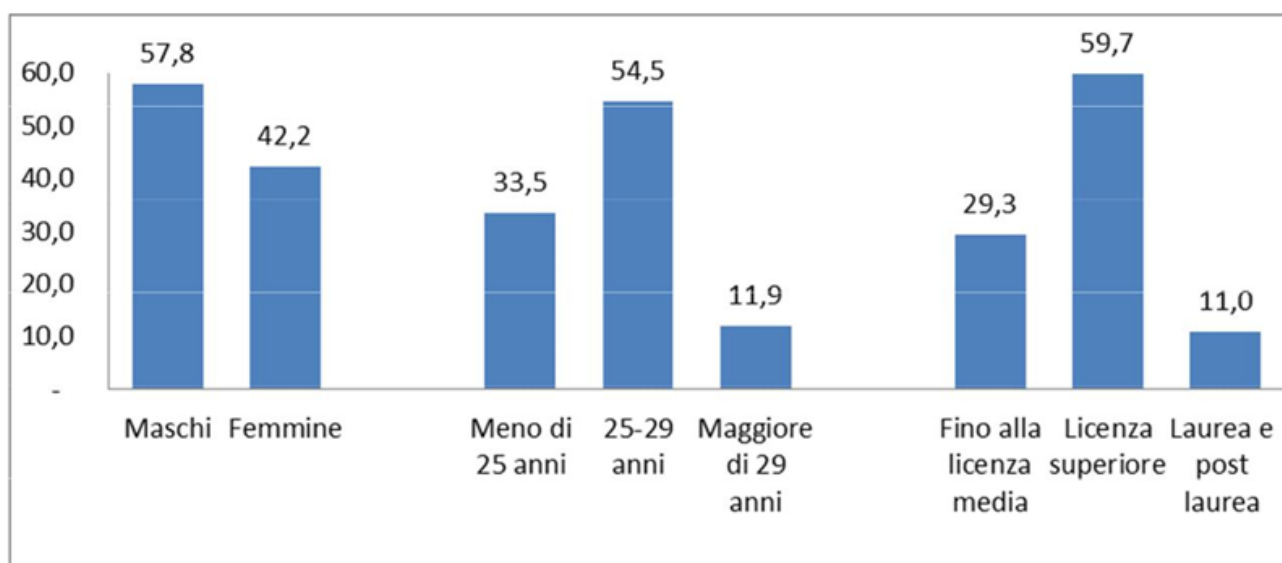
Figura 36: Risorse impegnate per tipologia di credito

La figura 36 indica le differenti risorse impegnate per tipologia di credito:

- prevale il piccolo prestito con il 44,4%;
- il 28,5% delle risorse copre il microcredito;
- il microcredito esteso è coperto dal 27,1% delle risorse.

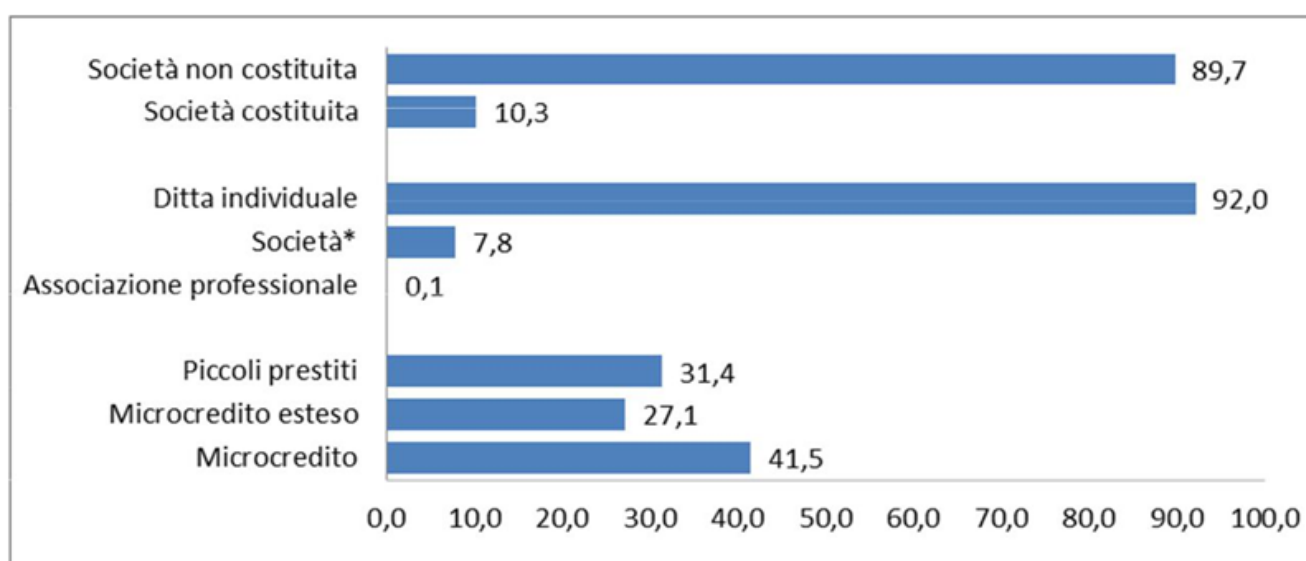
Guardando alle caratteristiche dei giovani NEET (Figura 37) che dopo aver presentato richiesta di finanziamento hanno avuto accesso al Fondo:

- il 57,8% delle domande riguarda giovani di genere maschile, le donne sono al 42,2%;
- la fascia di età con più domande è la 25-29 (54,5%), seguita da quella under 25(33,5%) e dai maggiori di 29 anni (11,9%);
- la maggior parte dei giovani (59,7%) possiede una licenza superiore;
- i laureati sono solo l'11%.



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Figura 37: Caratteristiche NEET ammessi



* Società cooperativa (max 9 soci), società in accomandita semplice e società in nome collettivo
Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Figura 38: Domande ammesse a finanziamento per tipologia di crediti, di forma giuridica e di società

Con riferimento alla tipologia di attività imprenditoriale presentata e delle tipologie di finanziamenti ammessi, la Figura 38 mostra che:

- prevale la forma di società non ancora costituite (89,7%);
- prevale la forma giuridica della ditta individuale (92%) seguita dalla società cooperativa (7,8%);
- Il 41,5% delle domande di finanziamento ammesse riguarda il microcredito, seguito dai piccoli prestiti (31,4%).

Per quanto riguarda i settori in cui si sono concentrate le iniziative di autoimprenditorialità il settore di attività economica prevalente è quello del commercio all'ingrosso e dettaglio (39,1%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (26,1%); si nota inoltre dalla Tabella 25 che non è stato rilasciato alcun finanziamento nel settore Agricoltura-Silvicoltura-Pesca.

Settore Ateco	%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,0
Attività manifatturiere	8,3
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività gestione rifiuti	0,1
Costruzioni	2,7
Commercio ingrosso e dettaglio; riparazione autoveicoli	39,1
Trasporto e magazzinaggio	0,2
Attività servizi di alloggio e ristorazione	26,1
Servizi di informazione e comunicazione	1,8
Attività finanziarie e assicurative	0,1
Attività professionali tecniche scientifiche	3,4
Noleggio, agenzie viaggio e supporto alle imprese	2,5
Istruzione	0,2
Sanità e assistenza sociale	1,3
Attività artistiche sportive e intrattenimento	2,8
Altre attività di servizi	11,3
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2018)

Tabella 25: Domande ammesse per settore di attività economica

Dopo aver analizzato nel prossimo paragrafo la situazione attuale dei NEET, nel capitolo 6 verrà effettuato un focus su due Regioni italiane, il Piemonte e la Sardegna.

5.5.7 La situazione attuale dei NEET

Come già visto più volte nelle statistiche precedenti emerse in questo capitolo i giovani registrati nei progetti di garanzia risultano pari a 1.373.480, quasi 56 mila in più rispetto al quadrimestre precedente¹¹⁸.

Dai dati della Tabella 26 è possibile notare che:

- sono più gli uomini registrati (713.052) rispetto alle donne (660.428);
- la Sicilia registra un numero maggiore di donne (86.608) rispetto agli uomini (84.519);
- la Regione con il maggior numero di registrati è la Sicilia (171.127) seguita da Campania(158.599), Lombardia(155.536) e Puglia (111.476)

	Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	55.830	49.893	105.723
Valle d'Aosta	1.420	1.198	2.618
Lombardia	86.048	69.488	155.536
P.A. di Trento	4.315	3.535	7.850
P.A. di Bolzano	95	120	215
Veneto	38.248	37.859	76.107
Friuli Venezia Giulia	15.631	15.081	30.712
Liguria	12.496	10.909	23.405
Emilia Romagna	49.773	46.900	96.673
Toscana	44.762	39.997	84.759
Umbria	10.737	10.426	21.163
Marche	22.458	21.081	43.539
Lazio	51.912	50.249	102.161
Abruzzo	14.790	14.381	29.171
Molise	5.051	4.844	9.895
Campania	84.496	74.103	158.599
Puglia	57.559	53.917	111.476
Basilicata	10.267	10.176	20.443
Calabria	33.722	31.396	65.118
Sicilia	84.519	86.608	171.127
Sardegna	28.923	28.267	57.190
	713.052	660.428	1.373.480

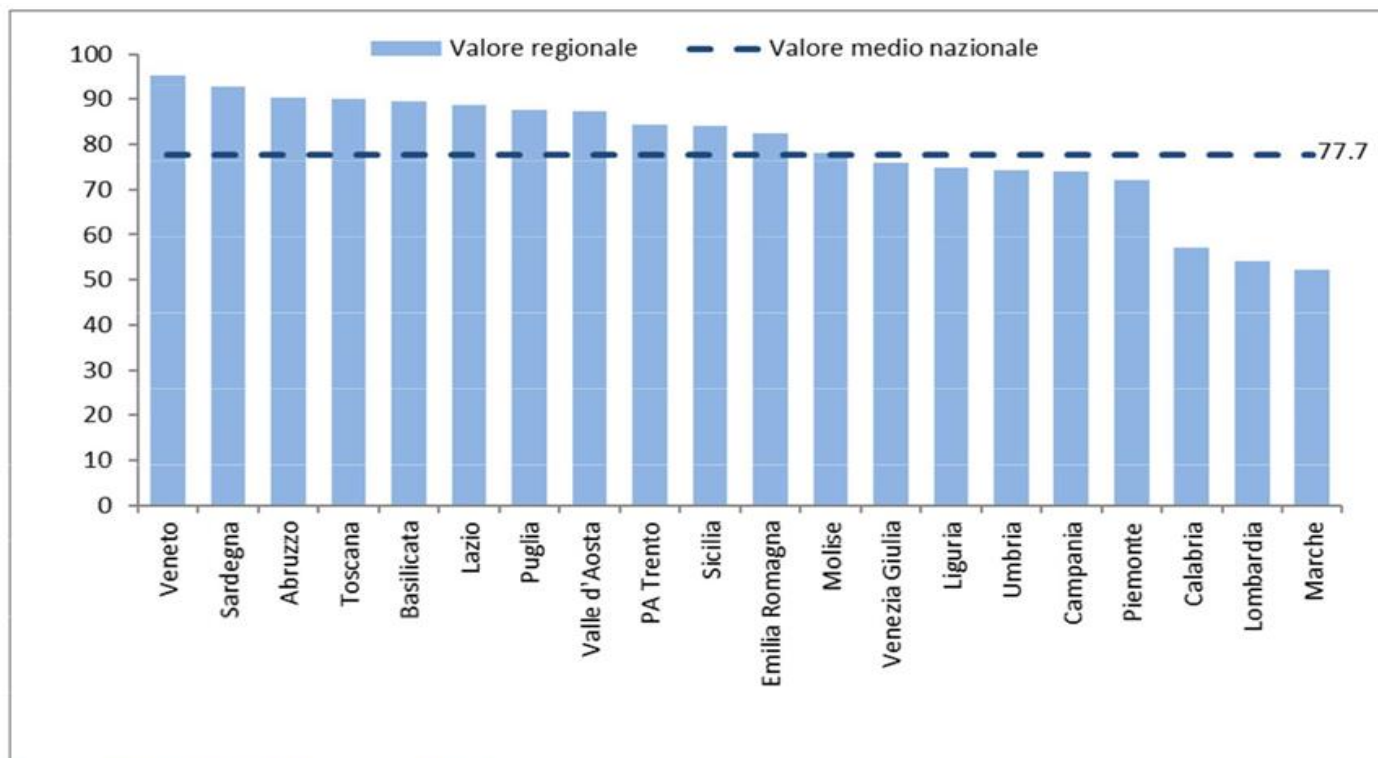
Fonte: ANPAL (dati al 30 aprile 2018)

Tabella 26: Giovani registrati per genere e Regione di residenza

¹¹⁸ RAPPORTO ANPAL 4/2018

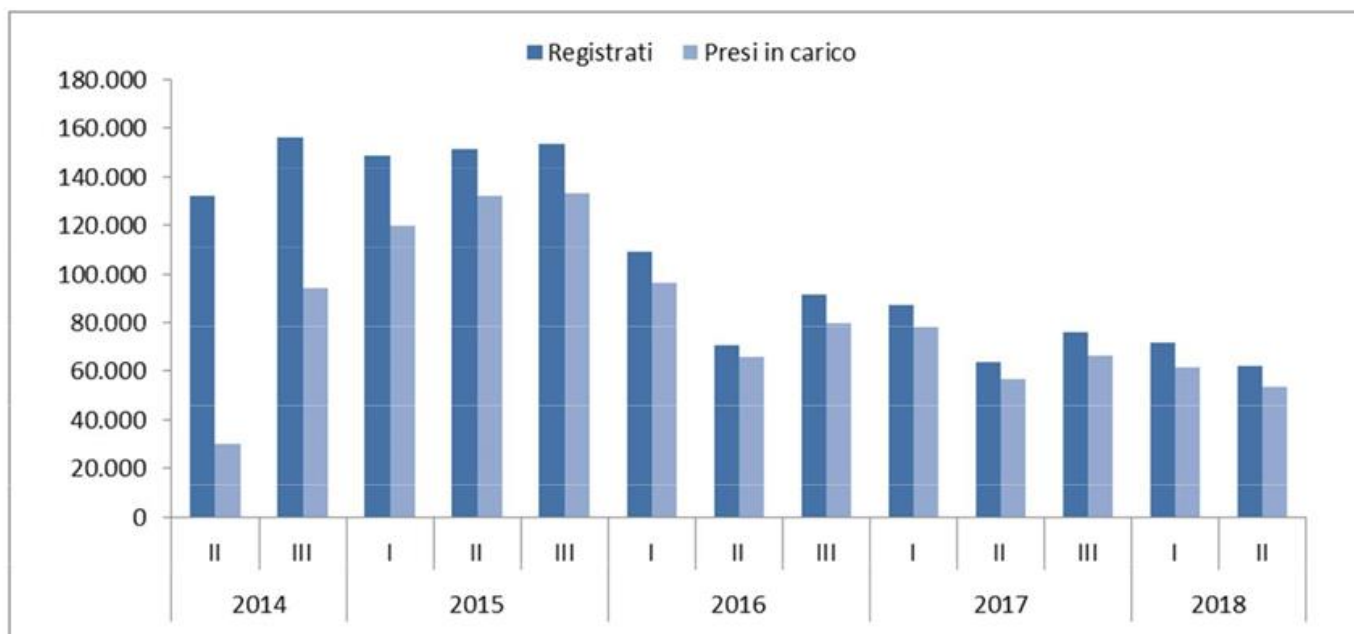
Come mostrato in Figura 39:

- rispetto a questo bacino di giovani, l'indice di presa in carico è del 77,7% (1 milione e 66 mila soggetti)
- il quadro regionale evidenzia una stabilità dell'indice intorno al valore medio nazionale
- fanno eccezione Regioni come Marche, Lombardia e Calabria in cui l'esaurimento delle risorse finanziarie ha portato ad una diversa modalità di presa in carico condizionata all'effettiva disponibilità della misura da avviare.



Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 39: Indice di presa in carico per Regione



Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 40: Flussi quadrimestrali dei giovani registrati e presi in carico

Dalle informazioni contenute nella Figura 40 si denota che:

- nei primi due anni si sono è raggiunto un picco di registrazioni fino a 160.000 utenti;
- dal 2016 il flusso dei giovani registrati si è ridotto mantenendosi poi costante nel tempo;
- gli scostamenti presenti nel secondo quadrimestre di ogni anno sono dovuti all'effetto stagionale.

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale	■ Nord-Ovest ■ Nord-Est ■ Centro ■ Sud e Isole				
Totale	17.9	17.9	20.3	44.0	100.0	17.9	17.9	20.3	44.0	
Maschi	55.1	51.0	51.2	51.4	52.0	19.0	17.5	20.0	43.5	
Femmine	44.9	49.0	48.8	48.6	48.0	16.7	18.2	20.6	44.5	
15-18 anni	13.5	15.4	8.2	7.4	10.1	23.9	27.3	16.5	32.3	
19-24 anni	56.4	54.6	55.3	54.8	55.1	18.3	17.7	20.4	43.7	
25-29 anni	30.2	30.0	36.5	37.8	34.8	15.5	15.4	21.4	47.8	
Istruzione sec. inferiore	23.4	26.1	22.9	23.3	23.7	17.5	19.6	19.6	43.2	
Istruzione sec. superiore	58.3	53.2	56.1	59.4	57.4	18.0	16.6	19.9	45.5	
Istruzione terziaria	18.4	20.7	21.0	17.3	18.9	17.3	19.6	22.7	40.4	
Cpi	21.6	95.5	97.8	85.9	78.7	4.8	21.7	25.3	48.1	
Apl	78.4	4.5	2.2	14.1	21.3	64.9		3.8	2.1	29.2

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 41: Giovani presi in carico rispetto a target e area geografica

Come si deduce dalla Figura 41:

- una leggera prevalenza della componente maschile (52%) rispetto a quella femminile (48%) Il 55,1% ha -un'età compresa nella fascia 19-24 anni, il 10,1% non ha ancora raggiunto la maggiore età e il restante 34,8% ha più di 25 anni;
- la maggioranza dei giovani presi in carico ha conseguito un titolo di scuola secondaria superiore (57,4%), il 23,7% è in possesso del titolo di scuola secondaria inferiore e il 18,9% ha un livello di istruzione terziaria;
- il numero di utenti che è stato preso in carico dai centri per l'impiego (Cpi) è nettamente più elevato (78,7%) rispetto a quanto registrato per le agenzie per il lavoro (Apl) (21,3%);
- solo nelle Regioni del Nord-Ovest il 21,6% dei giovani è stato preso in carico dai centri per l'impiego contro il 78,4% delle strutture accreditate (nello specifico si rimanda alla tabella 27)¹¹⁹.

¹¹⁹ Quest'ultimo dato risente del diverso assetto regionale che in Lombardia e Piemonte vede un maggiore e più organico coinvolgimento degli enti privati accreditati nello svolgere la presa in carico.

Regione di presa in carico	Cpi	Apl	Totale
Piemonte	16,8	83,2	100,0
Valle d'Aosta	99,8	0,2	100,0
Lombardia	8,6	91,4	100,0
Pa Trento	99,6	0,4	100,0
Veneto	88,6	11,4	100,0
Friuli Venezia Giulia	99,6	0,4	100,0
Liguria	99,3	0,7	100,0
Emilia Romagna	99,8	0,2	100,0
Toscana	99,8	0,3	100,0
Umbria	98,4	1,6	100,0
Marche	83,2	16,8	100,0
Lazio	99,7	0,3	100,0
Abruzzo	99,5	0,5	100,0
Molise	94,5	5,5	100,0
Campania	56,1	43,9	100,0
Puglia	94,0	6,0	100,0
Basilicata	97,9	2,1	100,0
Calabria	69,7	30,3	100,0
Sicilia	98,6	1,4	100,0
Sardegna	99,9	0,1	100,0
Totale	78,7	21,3	100,0

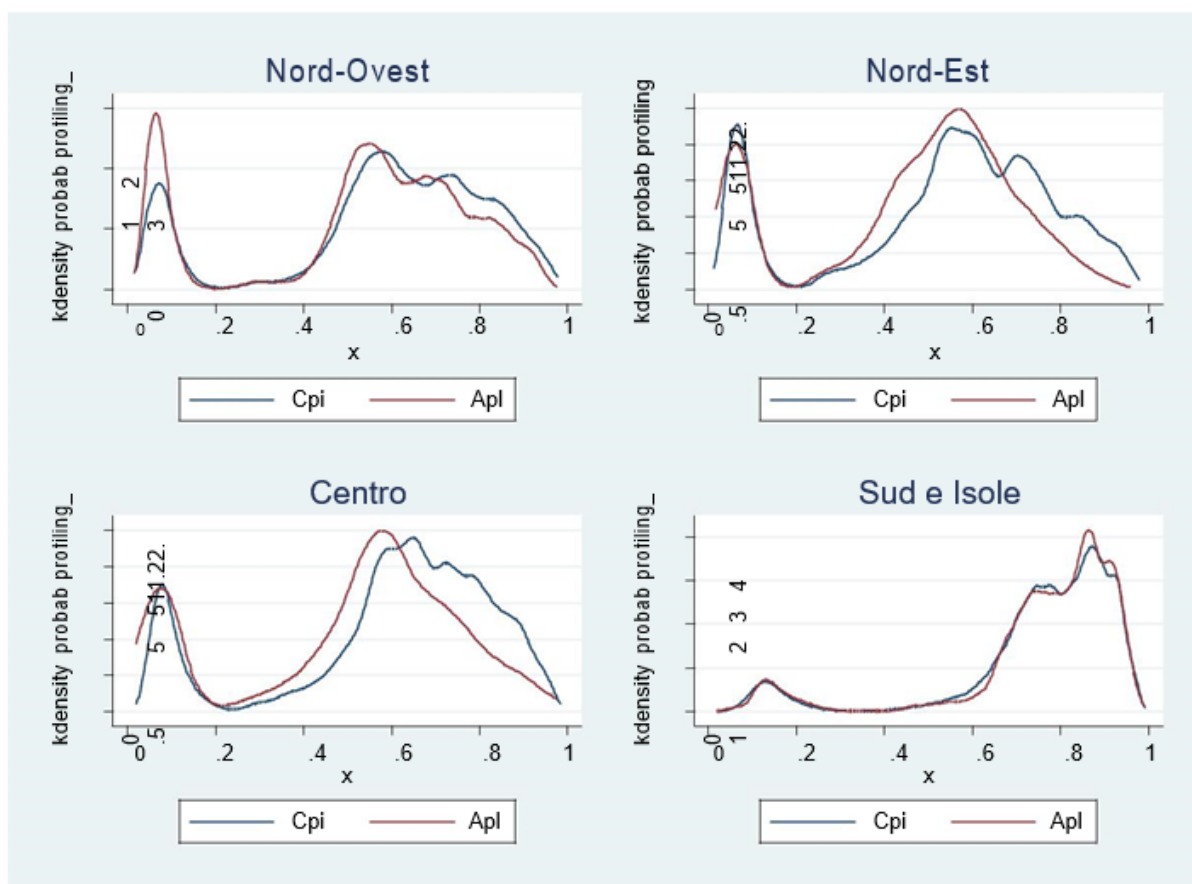
Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Tabella 27: Giovani presi in carico per Regione e tipologia del servizio competente

Per quanto riguarda l'indice di profiling¹²⁰ dei giovani presi in carico la figura 42 mostra che:

- il valore medio è pari a 0,64,
- il valore medio dei presi in carico dai Cpi è 0,66 e 0,59 per le Apl (i Cpi hanno preso in carico un'utenza più difficile da collocar).
- solo nelle Regioni del Sud e Isole che la distribuzione del livello dell'indice di profiling per i presi in carico dai Cpi si avvicina molto a quella dei presi in carico dalle altre strutture

¹²⁰ Come detto in precedenza le variabili utilizzate dal sistema di profilazione sono: il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali. Ad ogni giovane registrato al momento della presa in carico viene attribuito un punteggio che varia da 0 a 1 e misura la probabilità di trovarsi nella condizione di NEET: al crescere del punteggio, maggiore è la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro. (ANPAL)



	Cpi	Apl	Totale
Nord-Ovest	0,58	0,53	0,54
Nord-Est	0,53	0,47	0,53
Centro	0,60	0,51	0,60
Sud e Isole	0,75	0,76	0,75
Totale	0,66	0,59	0,64

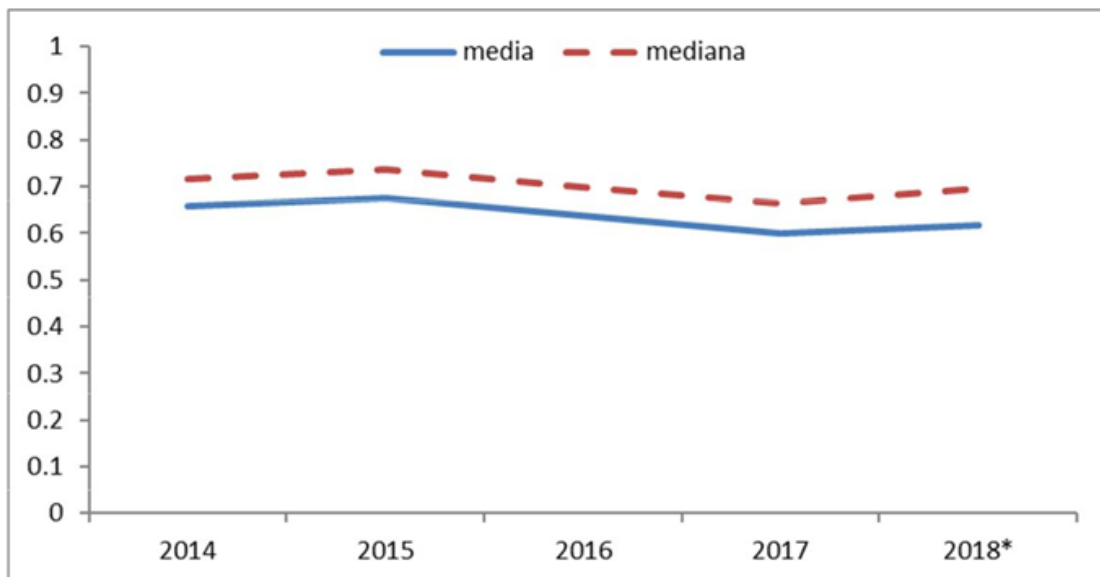
Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 42: Distribuzione indice di profiling dei Giovani presi in carico per Regione e tipologia del servizio competente

Si rileva inoltre che dal 2016 il valore medio e mediano annuo dell'indice di profiling ha subito un calo graduale (figura 43) e ciò a dimostrazione che a partire da quell'anno la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro è cresciuta rispettivamente.

Nel 2015 i giovani presi in carico avevano in media un valore di profiling pari a 0,68 e oltre metà della popolazione aveva un valore maggiore a quello della media (il valore mediano era pari a 0,73). A partire dal 2016, il valore medio del profiling diminuisce e nel 2017 si registrano i valori più bassi. Nel 2018 si assiste invece ad un aumento significativo del valore medio e soprattutto di quello mediano: nel secondo quadrimestre il valore medio dell'indice di profiling è pari a 0,62 e quello mediano a 0,70.¹²¹

¹²¹ RAPPORTO ANPAL 2/2018



*Dati al secondo quadrimestre

Fonte: ANPAL (dati al 31 agosto 2018)

Figura 43: Valore medio e mediano dell'indice di profiling per anno di presa in carico

6. Focus sulle realtà Regionali: il Piemonte e la Sardegna

Dopo aver analizzato i dati generali riguardanti ciascuna regione nel capitolo precedente (numero iscritti, partecipanti, politiche adottate, risultati generali, ecc.), in questo capitolo ci occuperemo del primo periodo di attuazione della Garanzia Giovani in due Regioni specifiche: il Piemonte e la Sardegna.

I dati forniti in tale capitolo, estrapolati grazie alla tecnica *difference in differences*, provengono interamente dal Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato¹²² sull'applicazione della Garanzia nelle due Regioni sopracitate; i dati sono stati utilizzati per valutare lo stato dei giovani pre e post introduzione della politica, usando gli iscritti ai Centri per l'impiego 30-40enni come gruppo di controllo, in quanto non eleggibili per il Programma di Garanzia Giovani.

Dall'analisi dei dati si evidenzia, anche se con leggere differenze tra le due Regioni, che la misura non abbia avuto un effetto significativo sulla probabilità di essere avviati al lavoro.

6.1 L'attuazione iniziale

Nei paragrafi 6.1.1 e 6.1.2 affronteremo il primo periodo di attuazione nelle due Regioni per poi soffermarci nei paragrafi successivi su due questioni principali ovvero:

- A. se siano aumentate o meno le possibilità dei giovani di accedere al mondo del lavoro dopo l'attuazione della Garanzia;
- B. se siano cambiate le diverse tipologie contrattuali di avviamento dopo l'attuazione della Garanzia.

Tale analisi è stata effettuata in base ai dati del Documento di Valutazione del Senato rispetto due direttrici:

- nel caso del confronto pre-post, la logica alla base dell'approccio è quella di guardare alla condizione passata dei soggetti trattati (analizzando un momento o l'andamento della serie storica precedente), per provare ad immaginare cosa sarebbe successo loro in futuro senza esposizione all'intervento;
- nel caso del confronto trattati/non-trattati si fa ricorso ad un gruppo di controllo non sperimentale, cioè che non deriva da una selezione casuale. In questo caso il problema è la possibile presenza di differenze di partenza tra i due gruppi, che vanno tenute in debita considerazione per stimare l'effetto del trattamento.¹²³

6.1.1 L'attuazione in Piemonte

Grazie al Progetto Garanzia Giovani Piemonte del 2014, la giunta della regione Piemonte ha deliberato di anticipare l'attuazione della Garanzia Giovani¹²⁴.

Il Progetto, finanziato con 5.600.000 euro del POR FSE 2007-2013, è iniziato il 1° giugno 2014 e si è concluso il 30 marzo 2015. Il finanziamento assegnato alla Regione nel periodo pari a 97.433.240 euro.

Alla luce della concorrenza con il piano straordinario regionale, il Piemonte ha scelto di concentrare la gran parte di tali risorse su poche tipologie di intervento:

- contrasto dell'abbandono scolastico;
- inserimento occupazionale;
- tirocinio extra-curricolare.

¹²² Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

Cfr. www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

¹²³ ibidem

¹²⁴ DGR n. 17-7047 del 27 gennaio 2014.

La regione ha inoltre scelto, a differenza della maggior parte delle Regioni (come visto nei capitoli precedenti) di non finanziare la misura del *bonus* occupazionale.

Le misure finanziate sono articolate in quattro percorsi:

- reinserimento in formazione;
- tirocinio extra-curricolare;
- inserimento al lavoro;
- percorso "di recupero", rivolto ai giovani di più difficile occupabilità e la sua attivazione è riservata ai Centri per l'impiego.¹²⁵

In conclusione, dalla prima attuazione del progetto Garanzia Giovani risulta che, a dicembre 2015, nella regione Piemonte, 60.943 persone risultavano iscritte al portale dedicato alla Garanzia e 46.241 avevano compilato il profilo sul portale regionale; alla medesima data, risultavano presi in carico nell'ambito del programma 25.976 giovani¹²⁶.

6.1.2 L'attuazione in Sardegna

L'attuazione in Sardegna del Programma Garanzia Giovani si concentra principalmente sulla formazione professionale e specialistica¹²⁷ e sul contrasto della dispersione scolastica¹²⁸, fortemente radicata nell'isola. Le risorse assegnate alla regione nell'ambito di Garanzia Giovani (fra risorse IOG, FSE e cofinanziamento nazionale) ammontano a 54.181.253 euro.

La maggior parte delle risorse è stata destinata:

- al Bonus occupazionale;
- all'accompagnamento al lavoro;
- al tirocinio extra-curricolare;
- alla formazione mirata all'inserimento lavorativo;
- all'apprendistato per la qualifica e diploma professionale / apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (con risorse non di provenienza IOG, pari a 2 milioni di euro complessivi).

La peculiarità della strategia regionale è riscontrabile nell'intersezione con l'impiego di risorse provenienti anche da altre fonti di finanziamento, ed in particolare dai POR FSE; questa politica ha orientato anche le scelte relative alla rimodulazione dei fondi del 2015¹²⁹.

Grazie a tale rimodulazione sono state così incrementate le dotazioni finanziarie delle misure:

- formazione mirata all'inserimento lavorativo;
- reinserimento di giovani 15-18 anni in percorsi formativi;
- tirocinio extracurricolare.

Sono state ridotte invece le misure concernenti:

- Servizio Civile Nazionale;
- sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità;
- Bonus occupazionale (riduzione pari al 63% dell'ammontare originariamente impegnato)¹³⁰.

¹²⁵ Fonte ISFOL 2016

¹²⁶ Dati Regione Piemonte 2016

¹²⁷ come il programma *Master and Back*, per l'alta formazione al di fuori della Sardegna dei giovani laureati sardi

Cfr. <https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma/>

¹²⁸ come il Programma A.R.DI.SCO. (Azioni di Recupero della Dispersione Scolastica), per il recupero dei minorenni che hanno interrotto precocemente il percorso di studi

Cfr. http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf

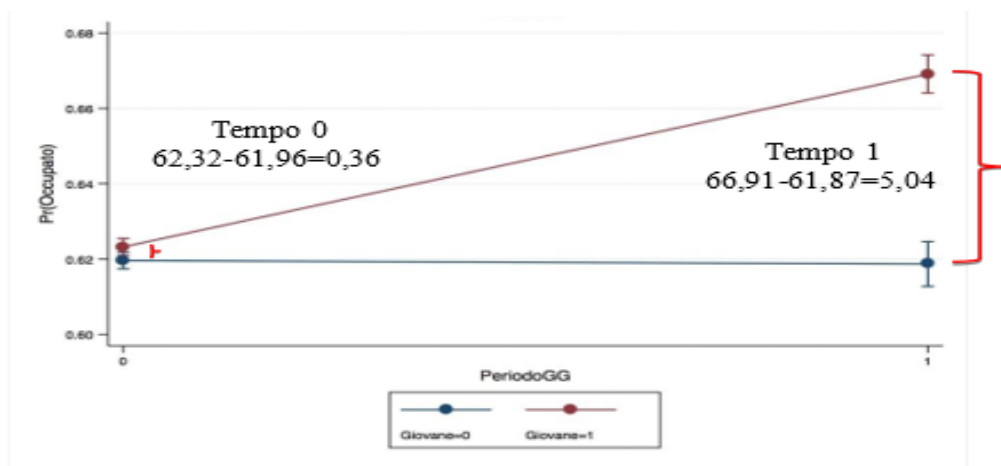
¹²⁹ Deliberazione n. 33/7 del 30 giugno 2015.

¹³⁰ Dati ISFOL 2016

In conclusione, dalla prima attuazione del progetto Garanzia Giovani risulta che, a gennaio 2016, nella Regione Sardegna, 39.352 persone risultavano iscritte al portale dedicato alla Garanzia e risultavano presi in carico nell'ambito del programma 28.015 giovani¹³¹.

6.2 L'analisi dei risultati sulla probabilità di accesso al lavoro

Nelle figure 44 e 45 sono rappresentati gli effetti stimati per le variabili di rilievo nelle due regioni prese in esame. Nei grafici, sull'asse x sono rappresentati i due periodi, prima e dopo l'introduzione di Garanzia Giovani; l'asse y indica le variazioni percentuali della probabilità dei due gruppi (rappresentati dalle linee blu e rossa) di essere avviati al lavoro entro l'anno; nelle tabelle in basso vengono poi riepilogati i risultati in dettaglio.



	Tempo 0 (ante introduzione GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T ₁ -T ₀)
Eleggibili (15- 29aa)	62,32	66,91	+4,59
Non eleggibili (30-40aa)	61,96	61,87	-0,09
Differenze	+0,36	+5,04	+4,68

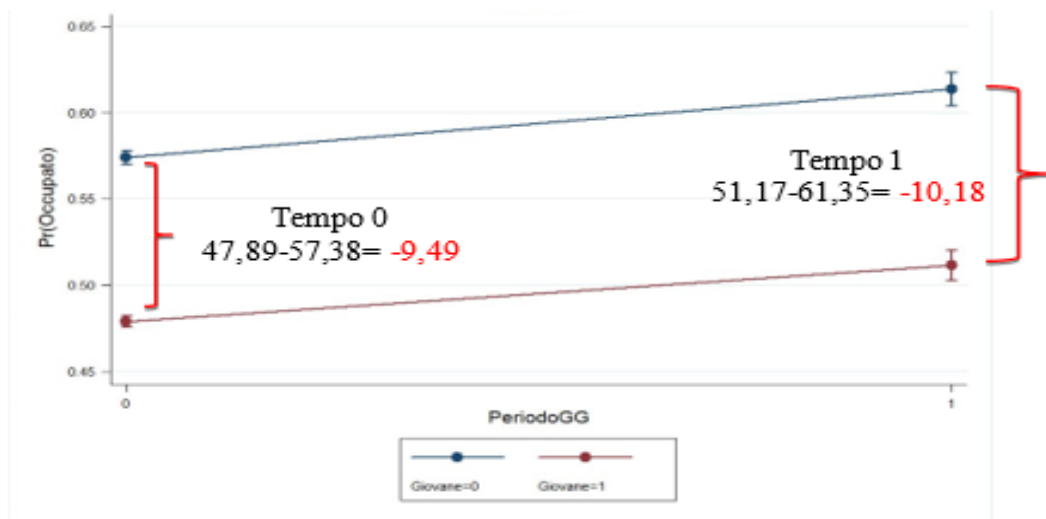
Figura 44: Probabilità di essere avviati al lavoro, Regione Piemonte.¹³²

Da quanto risulta dalla Tabella relativa alla regione Piemonte:

- prima dell'attuazione del Programma la differenza netta tra i due gruppi in Piemonte è pari a meno di un punto percentuale (+0,36);
- con riferimento all'evoluzione dei coefficienti nel passaggio da prima a dopo l'introduzione della GG, si osserva una situazione praticamente invariata per il gruppo dei non giovani, mentre per i 15-29enni la probabilità di avviamento cresce visibilmente;
- il confronto porta a concludere che l'introduzione della Garanzia ha comportato, per gli eleggibili al programma, un aumento di quasi 5 punti percentuali (+4,68) nella probabilità di essere avviati entro un anno.

¹³¹ Dati Regione autonoma Sardegna 2016

¹³² Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco



	Tempo 0 (ante introduzione GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T ₁ -T ₀)
Eleggibili (15- 29aa)	47,89	51,17	+3,28
Non eleggibili (30-40aa)	57,38	61,35	+3,97
Differenze	-9,49	-10,18	-0,69

Figura 45: Probabilità di essere avviati al lavoro, Regione Sardegna¹³³

Da quanto risulta dalla Tabella relativa alla regione Sardegna la situazione risulta molto differente:

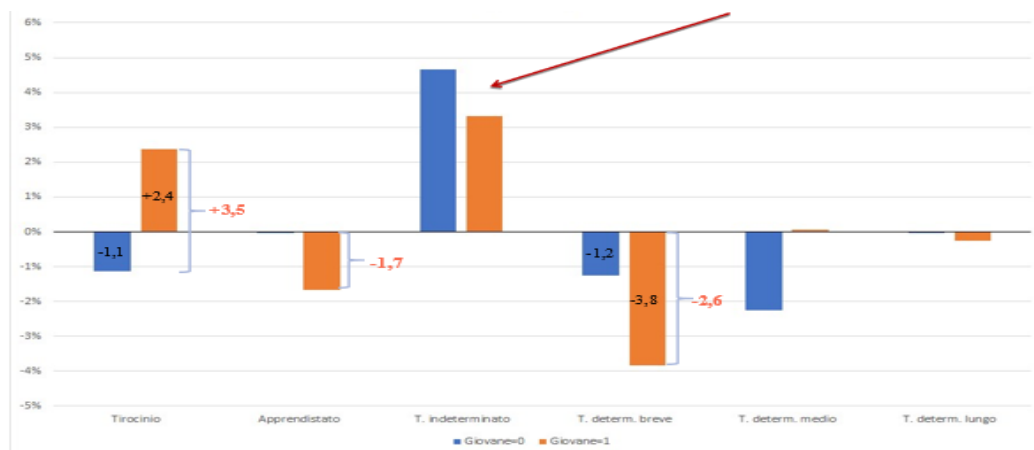
- prima dell'attuazione del Programma vi è tra i due gruppi una differenza netta di segno negativo pari a circa 10 punti percentuali (-9,49);
- i giovani partono svantaggiati rispetto al gruppo dei 30-40enni già prima dell'introduzione della GG e tale differenza rimane pressoché invariata nel periodo successivo alla sua introduzione, con un effetto netto complessivo quasi nullo (pari a -0,69 punti percentuali);
- il confronto porta a concludere che l'introduzione della Garanzia non abbia avuto alcun effetto sulla probabilità dei giovani di essere avviati al lavoro entro un anno dall'iscrizione al Centro per l'impiego.

6.3 L'analisi dei risultati sul cambiamento dei canali di accesso

Nei grafici presenti in Figura 46 e 47, per ogni tipologia di contratto:

- la barra blu rappresenta la differenza netta prima-dopo l'introduzione del Programma per il gruppo di controllo (non eleggibili);
- la barra arancione rappresenta la medesima differenza per gli eleggibili;
- la differenza tra le due barre stima quindi l'effetto dell'introduzione della Garanzia Giovani sulla distribuzione dei contratti di avviamento al lavoro per gli eleggibili.

¹³³ Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco



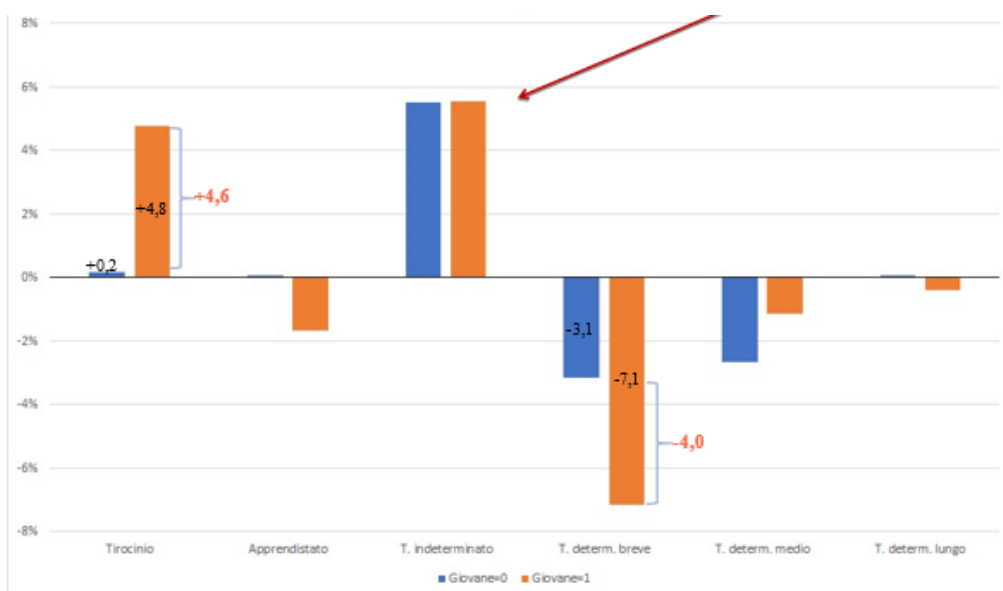
Differenze tra il periodo pre e post introduzione GG			
	Eleggibile (15-29)	Non eleggibile (30-40)	Differenze
Tirocinio	+2,37	-1,14	+3,51
Apprendistato	-1,67	+0,00	-1,67
Indeterminato	+3,33	+4,66	-1,33
Determinato breve	-3,83	-1,25	-2,58
Determinato medio	+0,05	-2,26	+2,31
Determinato lungo	-0,26	+0,00	-0,26

Figura 46 Variazione percentuale per tipologia contrattuale, Regione Piemonte¹³⁴

Riguardo alla Figura 46 si denota che nella Regione Piemonte:

- per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato, fenomeno quindi (non riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani);
- si osserva un cambiamento di segno opposto per il contratto di tirocinio, cioè una maggiore propensione delle imprese a utilizzarlo per i giovani (con un effetto netto positivo di 3,5 punti percentuali);
- si riduce l'incidenza di altre forme contrattuali quali l'apprendistato (-1,7) e il contratto a tempo determinato breve (-2,6).
- il confronto porta a concludere che l'introduzione del Programma in Piemonte ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

¹³⁴ Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull' applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti , G.M. Caporale e C. di Falco



Differenze tra il periodo <u>pre</u> e post introduzione GG			
	Eleggibile (15-29)	Non eleggibile (30-40)	Effetto netto
Tirocinio	+4,78	+0,16	+4,62%
Apprendistato	-1,67	+0,07	-1,74%
Indeterminato	+5,54	+5,53	+0,01%
Determinato breve	-7,14	-3,15	-3,99%
Determinato medio	-1,12	-2,67	+1,55%
Determinato lungo	-0,40	+0,07	-0,47%

Figura 47 Variazione percentuale per tipologia contrattuale, Regione Sardegna¹³⁵

Riguardo alla Figura 47 si denota che nella Regione Sardegna:

- per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato non sembra riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani;
- diminuzione ancora più marcata rispetto al Piemonte nel ricorso al contratto a tempo determinato breve (-4 punti percentuali);
- aumento nell'utilizzo del tirocinio (+4,6 punti percentuali);
- il confronto porta a concludere che l'introduzione Programma ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

¹³⁵ Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull' applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti , G.M. Caporale e C. di Falco

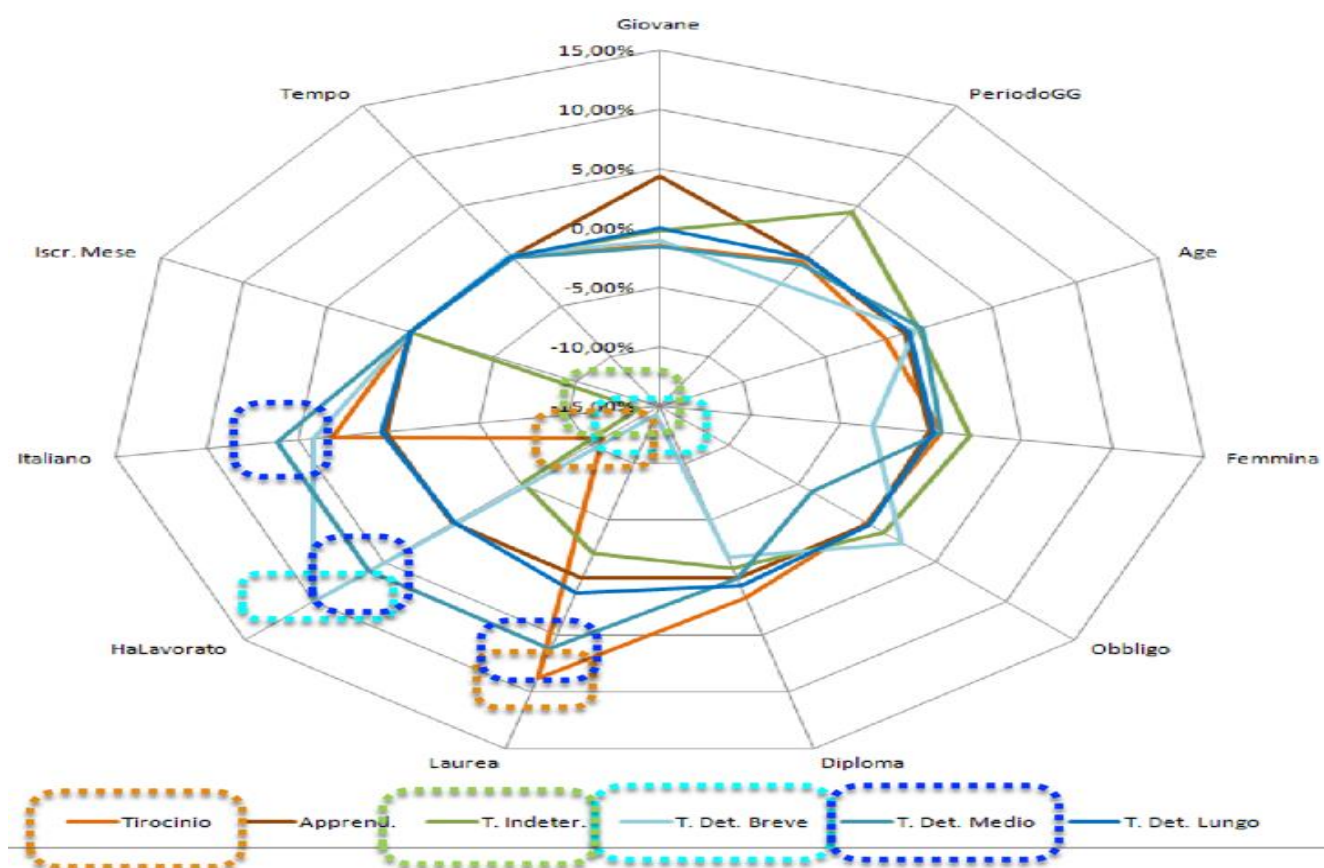


Figura 48: Effetti marginali, Regione Piemonte.¹³⁶

Analizzando le variabili presenti nelle immagini 48, conformemente alle informazioni esposte nei capitoli precedenti, gli effetti marginali mostrano che:

- la probabilità di avere un **contratto di tirocinio** è positivamente influenzata dall'essere laureato (o avere un titolo superiore) e dal non aver esperienze lavorative pregresse;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo determinato breve** è positivamente influenzata dall'aver avuto una pregressa esperienza lavorativa e negativamente influenzata dal possedere un alto livello di istruzione (laurea o superiore);
- sulla probabilità di avere un **contratto a tempo determinato medio** ha effetto positivo la cittadinanza italiana, l'aver esperienze lavorative ed essere in possesso del diploma di laurea (o superiore);
- l'essere italiano incide negativamente sulla probabilità di ottenere un **contratto a tempo indeterminato**.

¹³⁶ Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

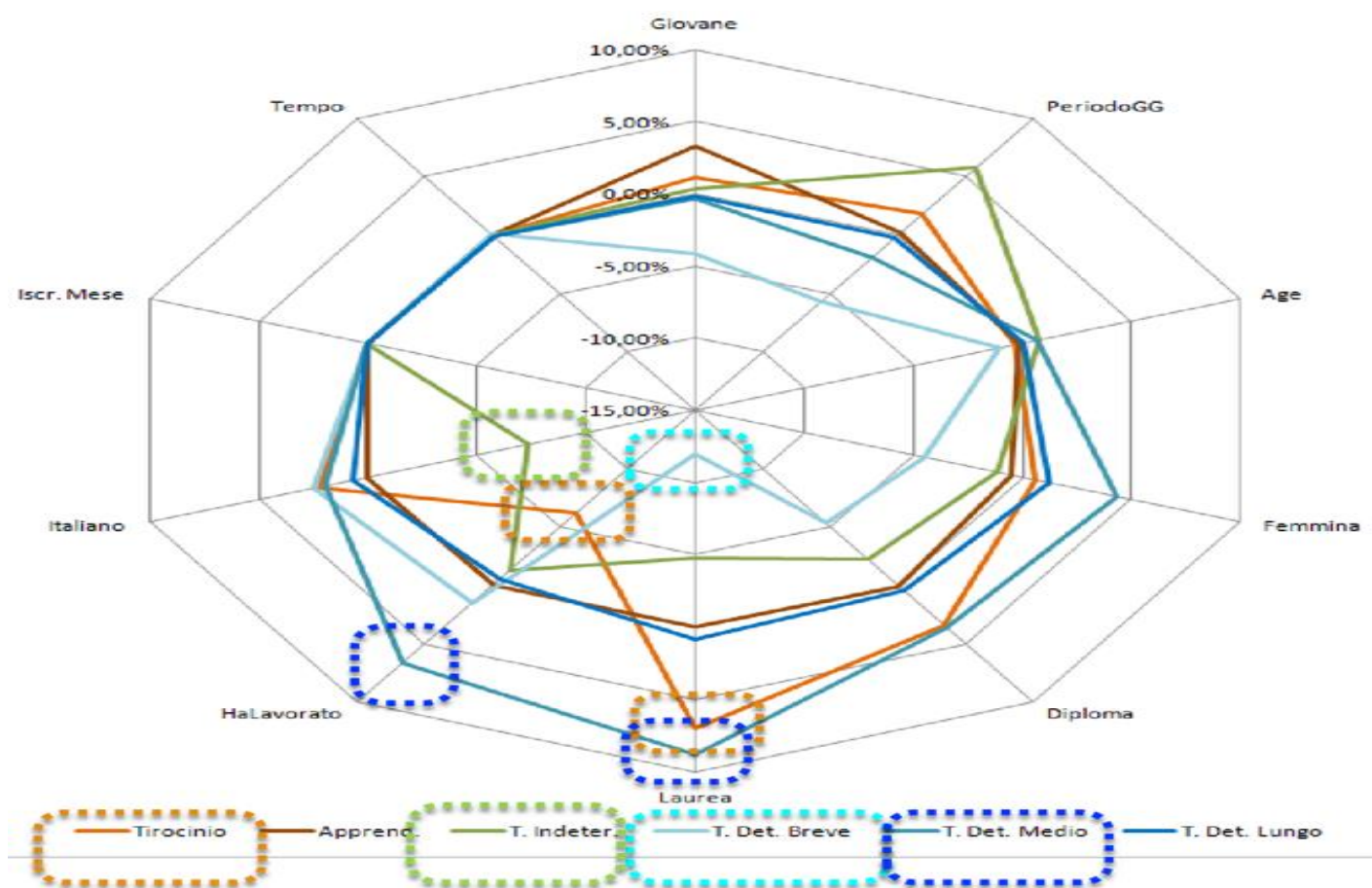


Figura 49: Effetti marginali, Regione Sardegna.¹³⁷

Per quanto riguarda la Regione Sardegna la Figura 49 mostra che:

- la probabilità di avere un **contratto di tirocinio** è positivamente influenzata dall'essere laureato (o avere un titolo superiore alla laurea) e negativamente influenzata dall'aver una precedente esperienza lavorativa;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo indeterminato** è negativamente influenzata dall'essere italiano;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo determinato breve** è negativamente influenzata dall'aver un titolo di laurea o superiore;
- Sulla probabilità di avere un **contratto a tempo determinato medio** ha effetto positivo l'aver esperienze lavorative ed essere in possesso del diploma di laurea (o superiore).

¹³⁷ Fonte: Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

6.4 Conclusioni e prospettive

Rispetto al primo quesito ossia se la Garanzia abbia aumentato la probabilità di essere avviati al lavoro, non sembra che tale politica abbia suscitato (almeno nel primo periodo) gli effetti sperati, con una sensibile differenza tra i due territori esaminati.

Nella regione Piemonte, infatti, si evidenzia una generale ripresa nella percentuale degli avviati al lavoro nel periodo successivo al 1° maggio 2014, ma per i giovani questa crescita, oltre a essere costante, si rivela più marcata. Utilizzando come punto di riferimento l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni e assumendo che tale andamento incorpori tutti gli eventuali elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella loro probabilità di assunzione (ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro, evoluzione della normativa), la differenza nel tasso di crescita dei due gruppi – stimata intorno ai 4 punti percentuali - è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG.

Nella regione Sardegna non sembrano, per contro, emergere significative differenze tra i due periodi nelle probabilità di essere avviati al lavoro per entrambe le popolazioni.¹³⁸

Il cambiamento più rilevante sembra invece riguardare l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro per entrambe le regioni.

In seguito all'introduzione del Programma, si registrano:

- un incremento del tirocinio;
- una diminuzione del ricorso al contratto a tempo determinato breve;
- un aumento nel ricorso al contratto a tempo indeterminato sostanzialmente omogeneo per entrambe le popolazioni e quindi non direttamente imputabili all'introduzione del Programma.¹³⁹

¹³⁸ Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

¹³⁹ ibidem

7. La nuova riforma e le prospettive per il futuro

Con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto 4/2019¹⁴⁰ sono state stabilite le condizioni per accedere al Reddito di Cittadinanza.

Tale misura, insieme a quota 100, rientra nelle proposte fatte dal Governo per combattere la disoccupazione e facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

L'obiettivo della proposta è creare uno strumento unico che vada a sostituire tutti i sistemi precedenti (garanzia Giovani inclusa); essa è finanziata con 4,5 miliardi annui grazie ad un conto individuale denominato "una mano per contare" e ruota intorno a 5 principi cardine¹⁴¹:

- integrazione alternanza scuola-lavoro;
- orientamento e formazione in azienda;
- ricerca industriale e alta formazione;
- incentivi all'autoimpiego e all'imprenditorialità;
- la questione abitativa.

In Tabella 28 sono indicate le principali caratteristiche del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di cittadinanza.

Tabella 28: Requisiti Pensione e Reddito di cittadinanza¹⁴².

Pensione e Reddito di cittadinanza 2019 requisiti:	Reddito di cittadinanza 2019 requisiti:	Pensione di cittadinanza 2019 requisiti over 67
Cittadinanza	Cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.	Cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo peri
Limite di reddito ISEE	Isee inferiore a 9.360 euro	<ul style="list-style-type: none"> • Isee inferiore a 9360 euro se si vive in affitto; • Isee inferiore a 7560 euro se si ha una casa di proprietà.

(continua)

¹⁴⁰ GU 28/01/2019

¹⁴¹ L. Monti- Le Ricette per i Giovani- Le Formiche, gennaio 2019

¹⁴² Fonte: <https://www.guidafisco.it/reddito-pensione-di-cittadinanza-requisiti-isee-modulo-domanda-inps-2174>

(continua Tabella 28)

<p>Limite di reddito Patrimoniale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio immobiliare, diverso dalla prima casa di abitazione, fino a 30.000. • Patrimonio finanziario non superiore a 6.000 euro - fino a 20.000 per le famiglie con disabili. 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio immobiliare, diverso dalla prima casa di abitazione, fino a 30.000. • Patrimonio finanziario non superiore a 6.000 euro - può arrivare fino a 20.000 per le famiglie disabili.
<p>Limite reddito familiare</p>	<p>inferiore a 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • inferiore a 7.560; • aumento a 9360 euro in caso di abitazione in affitto come da ISEE.
<p>Beni durevoli</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualche titolo o avere piena disponibilità di una nuova auto immatricolata 6 mesi prima della domanda. • Nessun componente del nucleo cilindrata deve aver immatricolato un'auto di cilindrata superiore ai 1600 cc o motociclo superiore ai 250 cc, 2 anni precedenti la domanda, fatta eccezione per i veicoli acquistati con agevolazione fiscale per la disabilità. • Nessun componente deve essere intestatario a qualsiasi titolo o avere piena disponibilità di navi ed imbarcazioni da diporto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualche titolo o avere piena disponibilità di una nuova auto immatricolata 6 mesi prima della domanda. • Nessun componente del nucleo cilindrata deve aver immatricolato un'auto di cilindrata superiore ai 1600 cc o motociclo superiore ai 250 cc, 2 anni precedenti la domanda, fatta eccezione per i veicoli acquistati con agevolazione fiscale per la disabilità. • Nessun componente deve essere intestatario a qualsiasi titolo o avere piena disponibilità di navi ed imbarcazioni da diporto.

Per quanto riguarda le modalità di accesso, i moduli Inps vanno consegnati a partire dal 6 marzo:

- sul sito redditicittadinanza.gov.it tramite Spid;
- presso gli uffici postali;
- presso i CAF.

Entro 30 giorni dalla ricezione della domanda l'INPS deve valutare i requisiti e approvare la domanda basandosi sulle banche dati dell'anagrafe tributaria, del PRA e delle altre amministrazioni. Qualora vi siano i requisiti il Reddito o la Pensione di Cittadinanza vengono riconosciuti entro 5 giorni dall'Inps; avvenuto il riconoscimento il titolare è tenuto a recarsi al Centro per l'Impiego per firmare il Patto per il Lavoro o il patto per l'Inclusione sociale e per rilasciare la DID (disponibilità immediata di disponibilità al lavoro). La Tabella 29 indica gli importi a cui i cittadini possono accedere in base ai requisiti posseduti.

Reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza	importi 2019
Reddito di cittadinanza: 1 persona adulta	500 euro + 280 contributo affitto = 780 euro;
2 persone adulte 2 persone: 1 adulto + figlio under 14	700 euro + 280 euro affitto = 980 euro; 600 euro + 280 euro affitto = 880 euro.
3 persone adulte 3 persone: 1 adulto + 2 minori 3 persone: 2 adulti + figlio minore 14 3 persone: 3 adulto + 2 figli minore 14	900 euro + 280 = 1180 euro; 700 + 280 euro = 980 euro 800 + 280 = 1080 euro; 900 euro + 280 euro = 980 euro.
4 persone: 1 adulto e 3 minore 14 4 persone 2 adulti + 2 minori di 14 anni 4 persone: 3 adulti + 1 under 14 4 persone adulte	800 euro + 280 euro = 1080 euro; 900 euro + 280 euro = 1180 euro; 1000 euro + 280 euro = 1280 euro; 1050 euro + 280 euro = 1330 euro.
5 persone 2 adulti + 3 figli under 14 5 persone: 3 adulti e 2 figli under 14	1000 euro + 280 euro = 1280 euro; 1050 euro + 280 euro = 1330 euro.
Pensione di cittadinanza: 1 componente over 67: 2 componenti over 67:	630 euro + 150 euro contributo affitto = 780 euro 882 euro + 150 euro affitto = 1032 euro

Tabella 29: importi Reddito e Pensione di Cittadinanza¹⁴³

¹⁴³ Fonte: <https://www.guidafisco.it/reddito-pensione-di-cittadinanza-requisiti-isee-modulo-domanda-inps-2174>

Gli importi saranno riconosciuti a partire dal 27 Aprile 2019 su un'apposita carta chiamata Carta RdC 2019 con le seguenti indicazioni:

- limite massimo di prelievo a 100 euro per i single e 210 euro per le famiglie numerose;
- il bonifico per l'abitazione va fatto direttamente presso il proprietario dell'abitazione o della banca erogatrice del mutuo;
- vietato utilizzo per i giochi che prevedono vincite in denaro;
- viene erogato entro il 5 del mese;
- i beneficiari godono del bonus gas e luce.

Vi è da chiedersi dunque se tali misure possano realmente avere l'effetto desiderato. Secondo la Fondazione Bruno Visentin, che rilascia i dati sul divario generazionale, fatto 100 nel 2004 esso sarà di 148 punti nel 2019. Questo significa che il muro da scavalcare per diventare autonomi si alza sempre di più¹⁴⁴. Per valutare se effettivamente tale misura avrà gli effetti sperati va analizzato quanti giovani inattivi effettivamente ne beneficeranno. I dati ISTAT relativi al terzo trimestre 2018 mostrano che tra i 15 e i 64 anni gli inattivi siano 13,4 milioni (450 mila in più rispetto al trimestre precedente); tra questi inattivi tra i 24 e i 34 anni sono 1,8 milioni (13% del totale). Ciò dimostra che solo 13 giovani-adulti su 100 potranno beneficiare del reddito dimostrando il basso impatto generazionale della riforma.¹⁴⁵

Per quanto riguarda Quota 100 è necessario chiedersi se effettivamente aprirà le porte del mondo del lavoro a milioni di giovani o meno.

Si può concludere che, essendo entrambe le misure finanziate a debito, esse siano riforme anti-generazionali per loro stessa natura in quanto il debito verrà pagato in larga parte dalle generazioni più giovani aumentando sostanzialmente il GAP intergenerazionale.¹⁴⁶

¹⁴⁴ L. Monti- Le Ricette per i Giovani- Le Formiche, gennaio 2019

¹⁴⁵ ibidem

¹⁴⁶ ibidem

Conclusioni

A partire dal 2013 gli Stati membri, su proposta della Commissione e a seguito di una raccomandazione del Consiglio, si sono impegnati ad implementare sistemi di garanzia per i giovani con il fine di abbassare i livelli di disoccupazione giovanili fornendo a tutti i giovani un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

Dalle analisi effettuate risulta eclatante il Gap tra gli obiettivi prefissati dalla Raccomandazione dell'aprile 2013, gli strumenti messi a disposizione (input) e i risultati ottenuti (outcome).

La Raccomandazione presentava chiari obiettivi e i metodi per raggiungerli ma nonostante questo molti Stati hanno avuto difficoltà ad implementare le politiche (anche a livello Regionale) ottenendo scarsi risultati. Nonostante questo, però, a livello generale, a qualche anno dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno. Fin dal 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 %, e la percentuale dei NEET era calata di un punto percentuale scendendo alla media del 12%. Purtroppo, il tasso di disoccupazione giovanile è disomogeneo tra le diverse regioni e ciò esprime il carattere divergente che hanno assunto i risultati delle varie politiche adottate; è da notare però che nello stesso periodo la disoccupazione è calata con indici superiori nella fascia di popolazione dei giovani rispetto alla fascia adulta. Di conseguenza si può sostenere pienamente che complessivamente le varie riforme attuate in materia di occupazione e formazione giovanile hanno sorbitto degli effetti tangibili in molti Paesi membri.¹⁴⁷

Si constata che dall'inizio delle politiche IOG circa 14 milioni di giovani hanno partecipato ai progetti di cui 9 milioni hanno accettato un'offerta (nella maggior parte dei casi lavorativa).¹⁴⁸

Si constata inoltre che circa il 50% dei giovani NEET (coperto dalla garanzia) abbia ottenuto un'offerta entro i primi quattro mesi durante l'anno 2015 (che corrisponde a 1/5 del totale dei giovani presenti sul territorio europeo) Ciò implica che vi siano alcuni paesi che sono andati avanti con l'applicazione ed altri che stanno cercando ancora il modo per poter ottenere risultati simili agli altri Stati membri.¹⁴⁹

La disoccupazione giovanile resta però un problema reale e vi sono ancora numerose insidie da affrontare per gli Stati comunitari. Occorre in futuro un maggiore e continuo impegno dei Governi a favore dei progetti IOG portandole a divenire parte integrante delle politiche nazionali per evitare che si tratti di una politica imitata nel tempo che esaurisca i suoi risultati brevemente; tale impegno va supportato da un forte coordinamento tra le varie parti del sistema (SPI, programmi di istruzione e formazione, aziende, ecc.).

Come è stato espresso in precedenza a favore di tali iniziative, vista la persistente situazione inaccettabile soprattutto nei confronti di quei soggetti svantaggiati per motivi economici e sociali, è stato mobilitato un significativo sostegno finanziario dell'UE.

Nel periodo 2014-2020 sono stati previsti oltre agli stanziamenti per le IOG (8,8 miliardi dopo il rifinanziamento¹⁵⁰) ulteriori 6,3 miliardi che il Fondo Sociale Europeo investirà direttamente per contribuire all'integrazione dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il caso italiano dall'analisi è emerso che persiste ancor un gap tra gli standard europei e le politiche implementate e i relativi risultati raggiunti. L'organizzazione degli uffici e i sistemi per la registrazione risultano ancora obsoleti in il giovane deve per prima cosa iscriversi sul portale a cui segue una

¹⁴⁷ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

¹⁴⁸ le cifre si basano sui dati raccolti in relazione al quadro degli indicatori della garanzia per i giovani e su stime per il 2016. I dati dettagliati sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della garanzia per i giovani e sulla gestione dell'iniziativa per l'occupazione giovanile [SWD (2016) 323]

¹⁴⁹ Commissione Europea (2017), Youth Guarantee: lessons from implementation, Bruxelles

¹⁵⁰ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

e-mail in cui si richiede al giovane di iscriversi al portale Cliclavoro. Una volta completata questa seconda operazione occorre inoltre iscriversi anche sul portale regionale per la Garanzia.

Questo primo ostacolo scoraggia molti giovani già nelle prime fasi. Inoltre, si riscontrano alcuni deficit nell'attuazione della Garanzia:

- carenza di informazione sia a livello regionale che nazionale, il quale genera un calo di adesioni rispetto a molti Paesi europei;
- i CPI risultano ancora non adatti dal punto di vista informativo ad accogliere, informare e trovare un'offerta di occupazione o formazione adatta al giovane che vi si iscrive;
- il predominio del tirocinio come forma più utilizzata risulta non sempre positivo nei sistemi di Garanzia (esso non prevede come fine ultimo l'inserimento del lavoratore ma, nella maggior parte dei casi la sua formazione e la mancata assunzione alla fine del percorso porta, a lungo termine, in una non ricerca di lavoro);
- la retribuzione promessa al giovane, oltre a essere nettamente bassa, molto spesso tarda ad arrivare. L'attesa può variare, raggiungendo anche un anno.

Inoltre, da quanto è scaturito dal focus effettuato sulle Regioni Piemonte e Sardegna si evince che rispetto al primo quesito che ci si è posto ossia se la Garanzia abbia aumentato la probabilità di essere avviati al lavoro, non sembra che tale politica abbia suscitato (almeno nel primo periodo) gli effetti sperati, con una sensibile differenza tra i due territori esaminati.

Nella regione Piemonte, infatti, si evidenzia una generale ripresa nella percentuale degli avviati al lavoro nel periodo successivo al 1° maggio 2014, ma per i giovani questa crescita, oltre a essere costante, si rivela più marcata. Utilizzando come punto di riferimento l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni e assumendo che tale andamento incorpori tutti gli eventuali elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella loro probabilità di assunzione (ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro, evoluzione della normativa), la differenza nel tasso di crescita dei due gruppi – stimata intorno ai 4 punti percentuali - è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG. Nella regione Sardegna non sembrano, per contro, emergere significative differenze tra i due periodi nelle probabilità di essere avviati al lavoro per entrambe le popolazioni.¹⁵¹

Il cambiamento più rilevante sembra invece riguardare l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro per entrambe le regioni.

In seguito all'introduzione del Programma, si registrano un incremento del tirocinio, una diminuzione del ricorso al contratto a tempo determinato breve, un aumento nel ricorso al contratto a tempo indeterminato sostanzialmente omogeneo per entrambe le popolazioni e quindi non direttamente imputabili all'introduzione del Programma.¹⁵²

Per quanto riguarda l'Italia infine è opportuno comprendere che le recenti politiche adottate dal nuovo Governo (Reddito di Cittadinanza, Pensione di Cittadinanza e Quota 100) essendo misure finanziate a debito, sono per loro stessa natura riforme anti-generazionali in quanto il debito verrà pagato in larga parte dalle generazioni più giovani aumentando sostanzialmente il GAP intergenerazionale.¹⁵³

Per concludere, la Garanzia per i giovani presenta diverse carenze riguardo alla raccomandazione europea. Dotata di finanziamenti insufficienti e retroattivi, la sua attuazione potrebbe essere ostacolata negli Stati membri che, come la Spagna e l'Italia, sono sotto pressione per non aumentare il deficit pubblico.

La Garanzia per i giovani offre poco in termini di misure innovative; piuttosto, promuove la precarietà e la redistribuzione dell'occupazione esistente e non mostra il potenziale necessario per creare nuove opportunità di lavoro di qualità. Sebbene la creazione di nuovi posti di lavoro sia richiesta da diverse organizzazioni e sia

¹⁵¹ Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

¹⁵² ibidem

¹⁵³ L. Monti- Le Ricette per i Giovani- Le Formiche, gennaio 2019

la raccomandazione che il Piano nazionale spagnolo menzionano la creazione di occupazione come obiettivo, vi sono motivi per mettere in dubbio l'efficacia delle misure stabilite.

In futuro sarebbe utile concentrarsi sul livello locale e su come effettivamente le risorse vengano utilizzate a livello comunale e stabilire chiaramente a quale livello amministrativo debba essere attribuito il potere di monitoraggio e di valutazione degli esiti.¹⁵⁴

Per il momento, possiamo concludere che la Garanzia per i giovani nella sua forma attuale offre poche prospettive di raggiungere i suoi obiettivi e il suo fine di migliorare le possibilità dei giovani di trovare un'occupazione dignitosa che gli permetta di vivere dignitosamente.

L'analisi mostra che la Garanzia per i giovani continua a seguire diverse tendenze politiche discutibili, come la mancanza di una reale ed efficace strategia per risolvere un problema strutturale come la disoccupazione giovanile con l'adattamento dei giovani al mercato del lavoro¹⁵⁵, basandosi sull'educazione e formazione come soluzione universale¹⁵⁶.

L'UE continua con il suo stile di governance morbida, limitandosi a formulare raccomandazioni aperte e lasciando l'attuazione delle misure nelle mani degli Stati membri e in particolare le misure delineate per il caso spagnolo seguono la tendenza dei programmi precedenti a non discostarsi da modalità prestabilite.

La Garanzia per i giovani, quindi, non suscita aspettative reali per un cambiamento duraturo nelle politiche europee della gioventù; al fine di ottenere questi miglioramenti, è necessario un maggiore finanziamento senza compromettere le risorse assegnate ad altre politiche sociali. Non vi è dubbio che queste proposte debbano derivare da un cambiamento nel sistema produttivo e il superamento delle politiche neoliberali, se gli obiettivi sono creare occupazione di qualità e superare la tendenza a incolpare i giovani di non adattarsi ai mercati del lavoro che non sono in grado di accoglierli¹⁵⁷.

¹⁵⁴ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 [_](#)

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

¹⁵⁵ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare* 22: 300–309.

¹⁵⁶ Bessant, Judith, and Rob William Watts. 2014. "'Cruel Optimism': A Southern Theory Perspective on the European Union's Youth Strategy, 2008–2012." *International Journal of Adolescence and Youth*.

¹⁵⁷ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 [_](#)

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

Bibliografia

Documenti citati

- Attività informativa annuale del Programma Operativo Nazionale FSE “Iniziativa Occupazione Giovani” – Dott. Pietro Orazio Francesco Ferlito
- Baylos Grau, Antonio. 2013. “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012.” *Revista de Derecho Social* 61: 19–41.
- Bessant, Judith, and Rob William Watts. 2014. “‘Cruel Optimism’: A Southern Theory Perspective on the European Union’s Youth Strategy, 2008–2012.” *International Journal of Adolescence and Youth*.
- Catalogue of measures according to the Spanish National Youth Guarantee Implementation Plan (PNIGJE) (2013:22–38) in direct comparison with the measures of the Strategy for Entrepreneurship and Youth Employment (EEEJ) 2013–2016 (RD-L 4/2013. BOE no. 47 de 23 de febrero de 2013)
- COM(2010) 477 pag.2/3
- COM(2016) 646-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*
- Comitato per l'occupazione, Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee (Quadro di indicatori per il monitoraggio della garanzia per i giovani), INDIC/10/12052015/EN-rev.
- Commissione Europea (2016), Annual Report, Bruxelles.
- Commissione Europea (2017), Youth Guarantee: lessons from implementation, Bruxelles
- Dati Eurostat relativi al 2016
- Dati ISFOL 2016¹ Dati Regione autonoma Sardegna 2016
- Dati Regione Piemonte 2016
- Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.
- Decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2016/19441 del 3 novembre 2016 che modifica la Decisione 2014/190/UE.
- Decreto Direttoriale ANPAL n. 3 del 2 gennaio 2018, successivamente rettificato con Decreto Direttoriale n. 83 del 5 marzo 2018
- Decreto Direttoriale del 2 dicembre 2016 prot. 39/394, successivamente rettificato dal D.D. del 19 dicembre 2016 prot. 39/454.
- Decreto Direttoriale del 3 febbraio 2016 n. 16.
- Decreto Direttoriale dell'8 agosto 2014 n. 1709 per l'attuazione delle misure e la distribuzione delle risorse a livello regionale e provinciale e successive modificazioni.
- Deliberazione n. 33/7 del 30 giugno 2015.
- DGR n. 17-7047 del 27 gennaio 2014.
- Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull' applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti , G.M. Caporale e C. di Falco
- Estrada, Ángel, Mario Izquierdo, and Aitor Lacuesta. 2009. “El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España.” *Boletín Económico*, julio-agosto 2009, Banco de España: 97–115.
- Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fundación Xavier de Salas. 2012. “Informe GEM (Global Entrepreneurship Monitor) España 2012.” Accessed February 18, 2015.

- García Montalvo, José. 2012. “Mercado de Trabajo en España: Comportamiento y Análisis.” Paper presented at the XVIII Future Trends Forum in June 2012 in Madrid.
- GU 28/01/2019
- GU C 120 del 22.4.2013, pag. 3
- GU C 191 dell’1.7.2011, pag. 1.
- GU C 351 E del 2.12.2011, pag. 29.
- GU C 398 del 22.12.2012, pag. 1.
- GU L 198 del 26.7.2008, pag. 47
- GU L 205 del 6.8.2005, pag. 21
- GU L 308 del 24.11.2010, pag. 46.
- ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015;
- JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 - The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker
- L. Monti- Le Ricette per i Giovani- Le Formiche, gennaio 2019
- Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. “Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies.” International Journal of Social Welfare.
- Mascherini, M. 2012. Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2013. Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013.
- Ministero del Lavoro (2016), Fondo Rotativo Nazionale Selfiemployment -Avviso pubblico per l’erogazione dei finanziamenti.
- Morales Ortega, José Manuel. 2013. “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa”, AA.VV., La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013. Desempleo, empleo y ocupación juvenil. Albacete: Bomarzo.
- RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)
- Rapporti ANPAL numeri 3/2017
- RAPPORTO ANPAL 1/2018
- RAPPORTO ANPAL 2/2018
- RAPPORTO ANPAL 4/2017
- Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016
- Regolamento (UE) 1304/2013, art. 16, par. 4
- Regolamento (UE) n. 1303/2013
- Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013, art. 107 e 108
- Rodríguez, Elena, and Juan Carlos Ballesteros. 2013. Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.
- Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni

Documenti consultati

- Anastasia B. - Disarò M. - Emireni G. - Gambuzza M. - Rasera, M. (2010). *Guida all'uso delle comunicazioni obbligatorie nel monitoraggio del mercato del lavoro*, Venezia
- Commissione europea (2010a). *Comunicazione – Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles
- Commissione europea (2010b). *Comunicazione – Youth on the Move – Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, COM(2010) 477, Bruxelles
- Commissione europea (2011). *Comunicazione – Iniziativa Opportunità per i giovani*, COM (2011) 933, Bruxelles
- Commissione europea (2012). *Comunicazione – Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM(2012) 173, Bruxelles
- Commissione europea (2015a). *Le politiche dell'Unione europea - Europa 2020: la strategia europea per la crescita*, Lussemburgo
- Commissione europea (2015b). *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee*, INDIC/10/12052015/EN-rev, Lussemburgo
- Commissione europea (2015c). *Comunicato stampa – Alleanza europea per l'apprendistato: imprese ed organizzazioni si impegnano ad offrire ai giovani 140.000 apprendistati*, 22 giugno 2015, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2011). *Raccomandazione del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico* (2011/C 191/01), Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2013a). *Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani* (2013/C 120/01), Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2013b). *European Alliance for Apprenticeship – Council Declaration*, 18 ottobre 2013, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2014). *Raccomandazione del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini* (2014/C 88/01), Bruxelles
- Consiglio europeo (2013). *Conclusioni (quadro finanziario pluriennale)*, EUCO 37/13, 8 febbraio 2013, Bruxelles
- Corte dei conti europea (2017). *Relazione speciale n. 5/2017. Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione?* - Lussemburgo
- Eurofound (2015). *Social inclusion of young people*, Lussemburgo
- Eurofound (2016). *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union,
- Giuliano F., (2017). *Alternanza scuola-lavoro in cerca di nuovi modelli*, 2 gennaio 2017.
- Istituto nazionale di statistica (2012). *Anno 2011 – Disoccupati, inattivi, sottoccupati –Indicatori complementari al tasso di disoccupazione, Report*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2016a). *Annuario statistico italiano*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2016b). *Rapporto annuale 2016*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2017). *Il mercato del lavoro, IV Trimestre 2016*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016a). *Primo Rapporto di valutazione del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani al 31 Dicembre 2015*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016b). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report mensile gennaio*, Roma

- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016c). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report settimanale 15 gennaio*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016d). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report bimestrale novembre*, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - ANPAL (2017). *139° Report settimanale Garanzia Giovani, 21 aprile*, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016). *I contratti di lavoro dopo il Jobs Act.*, Quaderno di monitoraggio n. 1, Roma
- Mitchell M.N. (2012). *Interpreting and visualizing regression models using Stata*, College Station (TX)
- Parlamento europeo (2013). *Risoluzione sulla lotta alla disoccupazione giovanile: possibili vie d'uscita*, (2013/2015 INI), Bruxelles
- Regione autonoma della Sardegna (2016). *Programma Garanzia Giovani in Sardegna, Report di monitoraggio*, 2 gennaio, Cagliari
- Regione Piemonte (2016). *Cruscotto di monitoraggio periodico Piano Garanzia Giovani Piemonte*, Torino
- Salvini A. - Ruggero F. (2016). *I NEET, l'Europa e il caso italiano*, Salerno
- Stock J.H. - Watson M.W. (2012). *Introduzione all'econometria*, Milano-Torino
- Vesan P. (2015). *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in Maino F. - Ferrera M. (cur.) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, 265-288
- Williams R. (2012). Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects, in *The Stata Journal*, 2 (12)

Sitografia

Siti citati

- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=it>
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en>
- <http://www.anpal.gov.it/Aziende/Apprendistato/Pagine/default.asp>
- <http://www.anpal.gov.it/Aziende/eures-rete-europea-dei-servizi-per-limpiego/Pagine/default.aspx>
- <http://www.anpal.gov.it/Aziende/Incentivi%20e%20repertorio%20incentivi/Pagine/default.aspx>
- <http://www.anpal.gov.it/Aziende/tirocinio/Pagine/default.aspx>
- <http://www.eib.org/projects/priorities/investing-for-youth/index.htm?lang=en>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Accompagnamentoallavoro/Pagine/default.aspx>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Formazione-mirata-inserimento-lavorativo.aspx>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Formazione/Pagine/Reinserimento-giovani-15-18-anni-sistema-istruzione-e-formazione.aspx>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Serviziocivile/Pagine/default.aspx>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Sostegnoautoimprenditorialita/Pagine/default.aspx>
- <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Sostegnoautoimprenditorialita/Pagine/default.aspx>
- http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf
- <http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto>
- <https://www.guidafisco.it/reddito-pensione-di-cittadinanza-requisiti-isee-modulo-domanda-inps-2174>
- <https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma/>

Siti consultati

- Portale *ClicLavoro*:
www.cliclavoro.gov.it
- Portale *Garanzia Giovani*:
<http://www.garanziagiovani.gov.it>
- Portale *Eurostat*:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistic-explained/index.php/Main_Page
- Sugli indicatori nazionali relativi a Garanzia Giovani:
<http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Indicatori-Piano-GG.pdf>
- Sugli obiettivi di Europa 2020:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf
- Sul monitoraggio di Garanzia Giovani in Piemonte:
<http://www.regione.piemonte.it/garanziagiovani/dwd/cruscottoMonitoraggio.pdf>
- Sul monitoraggio di Garanzia Giovani in Sardegna:
http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_577_20160105114218.pdf
- Sul Piano europeo per la mobilità occupazionale:
<http://www.yourfirsteuresjob.eu>
- Sul Piano italiano di attuazione di Garanzia Giovani:
<http://www.garanziagiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazioneitaliano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>
- Sul programma A.R.DI.SCO. della Regione Sardegna:
http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf
- Sul programma Erasmus Plus:
<http://www.eurodesk.it/erasmus-plus>

- Sul programma *Master and Back* della Regione Sardegna:
<https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma>
- Sul Quadro UE di qualità per i tirocini:
<http://www.eurodesk.it/notizie/quadro-ue-di-qualit%C3%A0-i-tirocini>
- Sul *Super Bonus* occupazionale 2016:
<http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Garanzia-Giovani-Super-Bonus-Occupazionale-trasformazione-tirocini.aspx>
- Sul supporto UE all'implementazione di Garanzia Giovani:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099>
- Sulla Garanzia Giovani (quadro introduttivo UE):
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>
- Sulle Linee Guida regionali per la piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani:
http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_043087_33%20CSR%20PUNTO%201%20%20ODG.pdf
- Sulle politiche UE in materia di apprendistati e tirocini:
<http://www.consilium.europa.eu/it/templates/content.aspx?id=4916>

Ringraziamenti

Desidero ricordare tutti coloro che mi hanno aiutato nella stesura della tesi con suggerimenti, critiche ed osservazioni: a loro va la mia gratitudine, anche

se a me spetta la responsabilità per ogni errore contenuto in questa tesi.

Ringrazio anzitutto il Professore Antonio La Spina, il suo supporto, la sua disponibilità e la sua guida sapiente sono stati fondamentali nel percorso di stesura e da cui ho imparato durante le lezioni come un Professore debba comportarsi per entrare nel cuore degli studenti facendo al meglio il proprio lavoro.

Mi preme ed è doveroso ringraziare tutto il personale di questa fantastica realtà universitaria con riguardo specifico al personale della segreteria; senza il loro continuo supporto e le loro indicazioni io oggi non sarei qui. L'umanità è una delle doti più grandi che un professionista possa avere e il supporto allo studente, anche nelle forme più semplici, è fondamentale in una realtà che si rispetti come quella che ha dimostrato essere la Luiss.

Ringrazio inoltre tutti i compagni della radio con cui ho condiviso momenti entusiasmanti che hanno portato ad accrescere ulteriormente la mia capacità comunicativa e la mia passione per il giornalismo politico.

Un ringraziamento particolare va ai colleghi, agli amici ed ai fratelli del DeMolay International che mi hanno incoraggiato o che hanno speso parte del proprio tempo per leggere e discutere con me le bozze del lavoro.

Vorrei infine ringraziare le persone a me più care, mia sorella Elisa il mio orgoglio più grande, i miei amici e la mia compagna Silvia amore di una vita, che mi supportano in ogni momento della mia esistenza.

Infine, vorrei rivolgere il mio ringraziamento più grande alla Libera Anima di mio padre che mi sorveglia dall'Oriente Eterno e alla Pia Anima di mia madre che mi sostiene sulla nostra Madre Terra.

ABSTRACT

Il progetto di una garanzia per i giovani si inserisce in un contesto in cui l'Unione Europea si è resa conto dell'importanza delle misure di investimento sul capitale giovanile per accelerare e favorire la crescita economica futura.

Il Consiglio dell'Ue ha emanato una Raccomandazione nell'aprile 2013, recepita da 25 Paesi membri, con l'obiettivo di creare “una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL.[...]” Il Consiglio sostiene che le fasce giovani della popolazione, soprattutto quella sotto i 25 anni, sono state le più colpite dalla crisi. “[...] Essi sono vulnerabili perché si trovano in una fase di transizione, non dispongono di esperienza professionale, talvolta la loro istruzione o formazione non è adeguata, spesso la loro copertura assistenziale è limitata, hanno un accesso ridotto a risorse finanziarie e condizioni di lavoro precarie. Le giovani donne hanno maggiori probabilità di ricevere retribuzioni basse e di lavorare in condizioni precarie mentre i giovani genitori, soprattutto le giovani mamme, non possono contare su misure adeguate a raggiungere l'equilibrio tra la vita lavorativa e quella personale. Inoltre, alcuni giovani sono particolarmente svantaggiati o a rischio di discriminazione. Servono quindi misure di sostegno adeguate riconoscendo, al contempo, la responsabilità individuale dei giovani nel trovare una strada per inserirsi nell'attività economica.”¹

Il consiglio sostiene che i NEET (*people not engaged in education, employment or training*) europei siano 7 milioni e mezzo (12,9% dei giovani), che la caratteristica comune a questi individui sia lo scarso livello di istruzione e che molti di loro siano immigrati o provengano da situazioni sociali disagiate.

La categoria dei NEET è piuttosto ampia e racchiude vari sottogruppi ognuno con bisogni specifici; molti di loro però non cercano un lavoro attivamente e inoltre la mancanza di un sostegno strutturale da parte dello Stato non li aiuta in tale situazione.

La disoccupazione giovanile può lasciare tracce permanenti:

- a) rischio più elevato di disoccupazione in futuro;
- b) livelli ridotti di reddito futuro;
- c) perdita di capitale umano;
- d) trasmissione di povertà tra generazioni;
- e) minore motivazione a fondare una famiglia.

Il termine “garanzia per i giovani” si riferisce a una “situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un'offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta.”²

Tale garanzia ha l'obiettivo di contribuire a raggiungere tre degli obiettivi di Europa 2020:

1. 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. gli abbandoni scolastici devono essere inferiori al 10 %;
3. almeno 20 milioni di persone sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

Tale progetto si basa su quattro principi cardine volti a raggiungere gli obiettivi prefissati:

1. La crescita del mercato di lavoro deve avvenire in maniera “intelligente ed inclusiva” tramite iniziative volte a favorire lo sviluppo del sistema permanente dell'istruzione. L'obiettivo raccomandato è quello di abbassare i livelli di abbandono dell'educazione. Inoltre, tali iniziative vanno integrate con sistemi di tirocinio e apprendistato volti a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro.
2. La concorrenza nell'innovazione e nella conoscenza perseguita dal mercato del lavoro attuale deve spingere gli Stati ad aumentare la fascia di giovani che accedano all'istruzione superiore; tale obiettivo deve essere perseguito anche tramite forme di mobilità internazionale. Tramite tali politiche

¹ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)

² ibidem

sarà possibile aumentare l'integrazione, le conoscenze tecniche e pratiche del mercato del lavoro attuale favorendo l'inserimento dei giovani cittadini europei anche presso altri Stati membri.

3. Per quanto riguarda i supporti "l'iniziativa "Youth on the move" avrà un sito web sul quale sarà possibile reperire informazioni sulla mobilità nell'UE e sulle opportunità di formazione; la Commissione proporrà inoltre una tessera "Youth on the move" per facilitare la mobilità. L'iniziativa intra UE "Il tuo primo posto di lavoro EURES" aiuterà i giovani a tenersi informati sulle opportunità di lavoro e a lavorare all'estero, e incoraggerà i datori di lavoro a offrire opportunità ai giovani lavoratori mobili. La Commissione considererà inoltre la possibilità di trasformare l'azione preparatoria "Erasmus per giovani imprenditori" in un programma che incentivi la mobilità degli imprenditori."
4. Viene ribadito il ruolo fondamentale dei servizi per l'impiego e l'introduzione di una garanzia per i giovani tale da garantire una adeguata occupazione. Non si parla ancora di carattere vincolante ma si propone "l'istituzione di un osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti e un aiuto ai giovani imprenditori."³

La politica di attuazione ha seguito strade differenti e diversi metodi nei vari paesi membri. Le motivazioni di tale differenze sono dovute alle divergenti situazioni sociali, economiche ed occupazionali. Innanzitutto va considerato che già nel periodo precedente al 2012 vi erano nette differenze fra gli Stati dell'Unione: per quanto riguarda paesi come la Germania, il Lussemburgo o l'Austria il tasso di disoccupazione giovanile restava costante o addirittura decresceva anche se nel medesimo periodo in Stati come il Portogallo o la Croazia vi erano aumenti di oltre 20 punti percentuali e addirittura di 30 punti in Grecia e Spagna "portando la variazione tra il Paese con il più alto tasso di disoccupazione giovanile e il Paese con il più basso tasso dai 19 punti del 2008 ai ben 47 punti percentuali del 2012. Mentre nel 2008 la disoccupazione giovanile non superava la quota del 25%, nel 2012 sono 13 i Paesi europei nei quali il tasso supera tale valore."⁴

Per quanto riguarda invece la situazione dei NEET lo scenario non risultava differente. In Paesi come Svezia, Norvegia, Lussemburgo, Germania ed Austria i giovani non occupati e non impegnati in alcun percorso di formazione si riducevano o comunque non subivano grandi scostamenti rispetto ai dieci punti percentuali costanti; all'opposto nei PIGS si registravano aumenti di circa 4 punti percentuali (Grecia di 9). "Nel 2012, considerati cento giovani, se sono solo 5 gli olandesi che non studiano e non lavorano, sono 21 i giovani NEET bulgari o italiani."⁵

Si nota dunque come quei Paesi che avevano già precedentemente adottato programmi di garanzia per l'occupazione giovanile si siano trovati successivamente avvantaggiati mantenendo bassi i livelli di disoccupazione o addirittura in alcuni casi sono stati capaci di diminuirli come nel caso della Germania dove è stata la solidità del preesistente sistema occupazionale "robusto ed efficiente nel fornire un approccio personalizzato all'analisi dei fabbisogni e all'offerta di lavoro o di formazione accademica o professionale".⁶ Infine, per la valutazione delle differenze tra i vari Paesi è utile analizzare il tasso di giovani disoccupati da oltre 12 mesi e la sua crescita nel periodo 2008/2012, nonostante un iniziale diminuzione di 2.5 punti percentuali nel periodo precedente al 2008, nel suddetto periodo si è verificato un aumento di 4 punti nel quadriennio. Dunque, la disoccupazione giovanile di lungo periodo varia considerevolmente tra i paesi europei, con una accentuazione della divergenza nel periodo successivo alla crisi economico-finanziaria.

La Grecia, con un aumento di oltre 19 punti percentuali raggiungeva un valore superiore al 27%, seguita, con variazioni a due cifre, da Spagna, Croazia e Irlanda; dall'altro lato dello spettro Germania, Lussemburgo, Austria, Belgio e Svezia presentavano variazioni negative o inferiori all'1%. La variazione tra il valore più alto e quello più basso passava così dai 10 punti del 2008 ai 26 punti del 2012"⁷. Dunque, oltre alla solidità del

³ COM (2010) 477 pag.2/3

⁴ Rapport ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁵ ibidem

⁶ Rapporto ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁷ ibidem

sistema occupazionale o l'implementazione pionieristica dei paesi nordici vi è un'altra causa delle differenze nei vari membri: l'aggravarsi della condizione economica ha colpito maggiormente quegli Stati con già problemi preesistenti aumentandone la divergenza rispetto ai virtuosi e costringendoli ad una maggiore e più rapida implementazione del programma sulla garanzia giovani.

Il primo requisito per accedere ai 6,4 miliardi stanziati per il periodo 2014/2015 cui si aggiungono, dato il persistere degli elevati livelli di disoccupazione giovanile, 2,4 miliardi nel settembre 2016, è la presentazione del piano di attuazione dell'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile/Young Employment Initiative (IOG-YEI) del singolo stato membro. I primi 8 Paesi a presentare il piano furono Repubblica Ceca, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna (nel dicembre 2013). Nel mese di marzo 2014 fu la volta dell'Austria e successivamente in aprile di Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Germania, Lettonia, Ungheria, Olanda e Svezia. Infine, in maggio furono presentati i piani di Finlandia, Lituania e Lussemburgo.

Di tali Paesi solo alcuni hanno potuto inizialmente beneficiare dei fondi in quanto essi erano destinati agli Stati in cui vi erano presenti regioni con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%; come requisito supplementare è stato inoltre introdotto un sistema in base al quale i fondi sarebbero stati concessi a condizione che i paesi contribuiscano a questo fondo di sovvenzione con un contributo di almeno lo stesso importo della loro assegnazione del FSE. Ciò non significa che le spese sono a carico dello Stato bensì le somme per i progetti sono anticipate con il bilancio nazionale e le spese sostenute sono poi rimborsate dai fondi UE. Tuttavia, al fine di aiutare i paesi con l'implementazione iniziale, una percentuale di fondi UE (cioè il tasso di prefinanziamento) viene anticipata.

Questo tasso è stato inizialmente fissato all'1% dello stanziamento totale (o 1,5 per cento per i paesi che beneficiano di assistenza finanziaria). A febbraio 2015, questo tasso di prefinanziamento originale è stato modificato e fissato al 30% dell'assegnazione totale a causa della mancanza di finanziamenti disponibili segnalati da alcuni Stati membri (CE, 2015).

Dei 21 paesi citati in precedenza per cui sono disponibili informazioni sui piani di attuazione sulla garanzia per i giovani, 14 sono stati considerati ammissibili per il finanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovanile. Al contrario, Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi non sono stati considerati ammissibili perché non c'erano regioni all'interno dei loro confini dove la disoccupazione giovanile era stata superiore al 25% nel 2012.

Notiamo dunque che tale tipo di policy, che richiede una struttura comune con una serie di criteri, requisiti e obiettivi specifici e l'implementazione e l'attuazione di piani operativi strettamente correlati tra gli Stati e con la politica economica nazionale ed internazionale, richiede una differente modalità di attuazione, organizzazione e funzionamento tra diversi Paesi membri dovuta alla variabilità degli indicatori economici e sociali.

Secondo il rapporto ISFOL 2016⁸ già citato “tale variabilità tra paesi è tanto più evidente quanto più si disaggrega l'analisi per caratteristiche individuali e territoriali, tendendo conto, ad esempio, del genere, di specifiche fasce di età all'interno o in aggiunta ai 15-24-enni, del livello regionale. Ma anche solo considerando a livello aggregato la diversa composizione, all'interno dei NEET, tra disoccupati e inattivi, si possono individuare dei raggruppamenti tra i paesi utili per il confronto comparato”.

Prendendo in esame la condizione del mercato del lavoro del 2012 si possono definire cinque gruppi in base ai tassi di disoccupazione giovanile e di numero di inattivi:

- I. alti tassi di disoccupazione giovanile (>25%) e alta percentuale di NEET (>15%)
[Italia, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia e Cipro];
- II. alti tassi di disoccupazione (>25%) ma una percentuale di NEET inferiore al 15%
[Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo e Slovacchia];
- III. tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% ma quota NEET >15%
[Romania];

⁸ cfr. ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- IV. tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% e quota NEET <15%
[Estonia, Francia, Slovenia, Svezia e Regno Unito];
- V. Paesi virtuosi con bassi tassi di disoccupazione e bassa percentuale di NEET che non sono destinatari per il finanziamento IOG/YEI (tranne Belgio e Repubblica Ceca)
[Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Finlandia]

Il finanziamento è stato erogato in maniera differente in base alla situazione e alle spese effettuate in termini di IOG (come specificato le somme vanno a rimborso delle spese realmente effettuate) dai 14 Paesi beneficiari: la Spagna è lo Stato che ha ricevuto la maggiore allocazione di fondi pari a 943,5 milioni, seconda l'Italia con 567,5 milioni e terza la Francia con 310,2 milioni.

In successione si trovano poi, in termini di allocazione, la Polonia (252,4 milioni), il Portogallo (160,8 milioni), la Romania (106 milioni), l'Irlanda (68,1 milioni), la Croazia (66,2 milioni), l'Ungheria (49,8 milioni), la Svezia (44,2), il Belgio (42,4 milioni), la Lituania (31,8 milioni) e la Lettonia (29 milioni); all'ultimo posto la Repubblica Ceca con 13,6 milioni di euro.

Inoltre, rispetto alla raccomandazione dell'aprile 2013, attraverso la Garanzia per i giovani ogni Paese deve impegnarsi a garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano, entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'interruzione del percorso di istruzione, un'opportunità d'impiego, un tirocinio, un percorso di formazione alternativo o la che abbiano la possibilità di riprendere il percorso formativo interrotto.

Mentre la maggior parte dei paesi ha seguito la raccomandazione della Commissione europea rispetto al target under-25, ci sono alcune eccezioni:

- la Croazia, la Repubblica Ceca e il Portogallo hanno introdotto garanzie giovanili ai minori di 30 anni;
- la Spagna hanno introdotto un gruppo target che comprende giovani sotto i 25 anni o 30 per persone con un livello di disabilità uguale o maggiore del 33 per cento.
- la Finlandia infine, ha introdotto, oltre al target raccomandato dei 25 anni, una deroga per i minori di 30 anni neolaureati.

Un altro aspetto che emerge è il rispetto della raccomandazione europea rispetto al periodo massimo entro il quale devono essere offerte al giovane un'opportunità di lavoro o di formazione (fissata a quattro mesi): la maggior parte dei Paesi ha rispettato tale disposizione mentre i Paesi nordici (Danimarca, Finlandia e Svezia), l'Austria e la Germania, hanno optato per un periodo più breve (tre mesi).

L'ultimo aspetto rivelante è che la maggior parte degli stati abbia previsto, nello scegliere i criteri di ammissione alla garanzia, che il soggetto sia in una situazione di disoccupazione e l'obbligo di iscrizione ai servizi per l'impiego (PES). Invece Finlandia, Ungheria, Estonia, Croazia, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Spagna richiedono solo la condizione di NEET o disoccupato per l'accesso alla garanzia.

Esaminate le caratteristiche generali dell'IOG (finanziamento, requisiti di accesso, ecc.) è opportuno soffermarsi sulla tipologia di misure adottata nei vari Stati.

È chiaro che l'attuazione di queste categorie di servizi a favore dell'occupazione giovanile sia stata differente tra le varie regioni; in tale situazione alcuni di essi sono stati perfettamente implementati o migliorati (nel caso in cui fossero preesistenti) come ad esempio l'istruzione e la formazione mentre altri, come la creazione diretta di posti di lavoro, restano un miraggio per molti Stati comunitari.

rendendo in esame specificatamente ogni politica suddetta, possiamo rilevare che:

Per quanto riguarda la formazione e l'istruzione per l'impiego i Paesi si sono perfettamente adattati alle raccomandazioni implementando sistemi che migliorino le competenze giovanili con l'obiettivo di permettergli di soddisfare appieno le caratteristiche tecnico-professionali di cui il mercato necessita. Esempi esemplari in tale categoria sono l'Austria e la Spagna. Nel primo Paese è previsto, tramite la *training guarantee*, che a tutti i giovani, una volta completato il percorso di istruzione obbligatoria, prima del compimento della maggiore età o se minori di 24 anni in caso di qualsiasi tipo di disabilità, sia garantito l'accesso a l'apprendistato (presso un'azienda, impresa, ecc.) prevedendo inoltre un servizio di supporto con il fine di garantire il completamento degli stessi e aumentare le percentuali di assunzione definitiva. La Spagna invece ha lanciato un progetto che integra la formazione con l'esperienza sul campo presso un'azienda che

assuma tramite un contratto di formazione e apprendistato (il tempo in azienda è il 75% il primo anno e l'85% nei due anni successivi).

Questi contratti durano da uno a tre anni, con il 75% del tempo speso a lavorare durante il primo anno e l'85% nei prossimi due anni, con il tempo rimanente utilizzato per la formazione.

Anche in altri Paesi come Italia e Francia vi sono esperienze positive; in tali Stati ricopre un ruolo fondamentale il servizio civile il tirocinio come forme di facilitazione all'ingresso al mercato del lavoro per i giovani poco qualificati e/o privi di esperienza lavorativa;

II) a proposito di abbandono scolastico ed istruzione correttiva, anche qui tutti gli Stati hanno implementato misure atte alla risoluzione del problema. Esempio virtuoso la Germania che prevede di aiutare i giovani a ottenere il diploma per evitare che abbandonino la scuola; in particolare i programmi IOG tedeschi garantiscono: sessioni di tutoraggio per incoraggiare l'adozione di programmi di formazione professionale assistita, programmi di preparazione professionale e strategie specifiche per supportare gli studenti più vulnerabili. Anche la Spagna si è impegnata ad implementare programmi di *secondchance* tramite progetti che incoraggino i giovani che hanno abbandonato l'istruzione a tornare sui propri passi; inoltre lo Stato si impegna a valutare e riconoscere le competenze apprese durante l'esperienza lavorativa e/o formativa.

Infine, in Francia è stato affermato il diritto legale per i giovani con età compresa tra 16 e 25 anni di reinserimento nel percorso di formazione oltre ad essere implementate varie misure contro l'abbandono precoce.

III) la terza tipologia di politiche adottate da tutti gli Stati membri è quella relativa all'intermediazione nella ricerca del lavoro e il follow-up di piani di carriera personalizzati; tali iniziative nascono con il fine di aumentare l'efficacia e la rapidità nella ricerca di un'occupazione, rivestendo il ruolo di punto di incontro tra domanda e offerta di lavoro (svolgono un ruolo di *gatekeeper*). Questo processo ha seguito il fine di migliorare l'efficacia del servizio e di rafforzare le risorse umane, infrastrutturali e tecnologiche introducendo programmi e metodi innovativi di gestione degli iscritti, "inserendosi, in alcuni casi, all'interno di processi di riforma dei SPI (Lussemburgo, Romania, Spagna) o del sistema di governance delle politiche attive (Italia, Irlanda)"⁹. Nei paesi virtuosi (relative al gruppo V con bassi tassi di disoccupazione e bassa percentuale di NEET) le politiche si sono concentrate sulla riduzione delle barriere e sul miglioramento dell'efficienza del coordinamento tra gli attori chiave del passaggio tra percorso formativo e lavorativo; tale fine è stato perseguito erogando fondi tra i differenti organi coinvolti in Paesi come il Belgio e i Paesi Bassi o stringendo accordi a livello locale per garantire il passaggio diretto al percorso lavorativo una volta terminati gli studi. Nei paesi in cui invece con alti tassi di disoccupazione giovanile (gruppo I e IV) è stato perseguito il fine di aumentare la capacità di gestione dell'utenza da parte dei servizi per l'impiego ampliando e formando le risorse umane, come in Slovenia e in Lussemburgo (che ha predisposto in ogni ufficio un incaricato sull'attuazione della Garanzia), oppure aprendo il mercato dei servizi per l'impiego ai privati in Paesi come Spagna e Irlanda.

Sono state introdotte inoltre nuove metodologie rispetto alla prassi tradizionale volte ad agevolare l'iscrizione dei giovani disoccupati ("*integration allowance*" in Belgio e il "*pathways to work initiative*" in Irlanda) o a rendere l'esperienza con i servizi per l'impiego più attrattiva per gli utenti come in Slovacchia, Polonia e Italia.

IV) il quarto gruppo di policy adottate da quasi la totalità dei membri (tranne Austria e Repubblica Ceca) riguarda gli incentivi di assunzione che possono essere erogati tramite sussidi salariali o come sgravio sui costi di assunzione come in Danimarca, dove è previsto per il datore di lavoro un bonus di indennizzo (per il primo anno nel settore privato, sei mesi per quello pubblico), ed in Svezia dove l'aliquota normale di contributi (31,42%) è ridotta di oltre la metà (arrivando al 15,49%) nel caso in cui si assuma una persona con età inferiore a 36 anni¹⁰.

Per i paesi che non possono contare su un sistema consolidato di apprendistato (Bulgaria, Polonia, Italia, Spagna, ecc.) come quelli del gruppo I, per sviluppare quel sistema duale auspicato dalla Commissione sono stati previsti incentivi per quei datori di lavoro che assumano un giovane iscritto al programma IOG per un

⁹ Rapporto ISFOL 2016 ISBN 978-88-543-0111-5; ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁰ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

percorso di apprendistato. L'obiettivo perseguito da tali tipologie di policy è quello di accrescere la domanda di lavoro nei confronti dei giovani, soprattutto quelli più svantaggiati. Un esempio è rappresentato dal *bonus occupazionale italiano* (variabile rispetto alla durata del rapporto di lavoro e al livello di profilazione del giovane).

V) Il problema sorge osservando la colonna sulle politiche di creazione diretta di posti di lavoro: solo Spagna, Croazia, Irlanda, Lussemburgo e Belgio hanno portato avanti programmi di assunzione temporanea.

la Croazia ha istituito un programma di impiego pubblico per i servizi comunitari della durata massima di 12 mesi, rivolto ai giovani sotto i 30 anni che sono stati disoccupati da almeno sei mesi. Anche la Spagna ha introdotto le "Escuela Taller" e le "Casas de Oficios", attraverso i quali i giovani intraprendono progetti comunitari occupandosi della manutenzione degli spazi urbani e della protezione del patrimonio culturale.

VI) infine, i programmi di incoraggiamento per l'imprenditoria giovanile sono presenti in quasi tutti i Paesi Europei. In generale, questi programmi offrono formazione, confronto e un sostegno finanziario per la creazione di nuove imprese. Ad esempio, nel suo piano di attuazione, la Lettonia ha previsto la realizzazione di un programma per sostenere i giovani imprenditori al di sotto dei 30 anni, che include orientamenti sulle loro proposte commerciali e una sovvenzione di 3.000 euro, previa approvazione da parte del PES. In questo programma è prevista anche una consulenza durante il primo anno di attività e un sussidio salariale (primi sei mesi). In Spagna dove la misura ha avuto effetti molto significativi è previsto un reddito minimo garantito per il giovane NEET che ha intenzione di aprire una propria attività oppure gli è accordata la possibilità di capitalizzare il sussidio di disoccupazione per finanziare l'avvio della propria attività.

Concludendo è bene precisare che oltre alle misure sopracitate sono presenti nei piani di attuazione nazionali altre politiche di riforma del mercato del lavoro e/o dei sistemi di istruzione e iniziative volte a promuovere la riduzione della povertà e lo sviluppo sociale.

A quattro anni di distanza dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno. Fin dal 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 %, e la percentuale dei NEET era calata di un punto percentuale scendendo alla media del 12%. Purtroppo, come si nota dalla figura 6 il tasso di disoccupazione giovanile è disomogeneo tra le diverse regioni e ciò esprime il carattere divergente che hanno assunto i risultati delle varie politiche adottate; è da notare però che nello stesso periodo la disoccupazione è calata con indici superiori nella fascia di popolazione dei giovani rispetto alla fascia adulta. Di conseguenza si può sostenere pienamente che complessivamente le varie riforme attuate in materia di occupazione e formazione giovanile hanno sorbitto degli effetti tangibili in molti Paesi membri.¹¹

Si constata che dall'inizio delle politiche IOG circa 14 milioni di giovani hanno partecipato ai progetti di cui 9 milioni hanno accettato un'offerta (nella maggior parte dei casi lavorativa).¹²

Si constata inoltre che circa il 50% dei giovani NEET (coperto dalla garanzia) abbia ottenuto un'offerta entro i primi quattro mesi durante l'anno 2015 (che corrisponde a 1/5 del totale dei giovani presenti sul territorio europeo) Ciò implica che vi siano alcuni paesi che sono andati avanti con l'applicazione ed altri che stanno cercando ancora il modo per poter ottenere risultati simili agli altri Stati membri.¹³

La disoccupazione giovanile resta però un problema reale e vi sono ancora numerose insidie da affrontare per gli Stati comunitari. Occorre in futuro un maggiore e continuo impegno dei Governi a favore dei progetti IOG portandole a divenire parte integrante delle politiche nazionali per evitare che si tratti di una politica imitata nel tempo che esaurisca i suoi risultati brevemente; tale impegno va supportato da un forte coordinamento tra le varie parti del sistema (SPI, programmi di istruzione e formazione, aziende, ecc.).

Come è stato espresso in precedenza a favore di tali iniziative, vista la persistente situazione inaccettabile soprattutto nei confronti di quei soggetti svantaggiati per motivi economici e sociali, è stato mobilitato un significativo sostegno finanziario dell'UE.

¹¹ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

¹² le cifre si basano sui dati raccolti in relazione al quadro degli indicatori della garanzia per i giovani e su stime per il 2016. I dati dettagliati sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della garanzia per i giovani e sulla gestione dell'iniziativa per l'occupazione giovanile [SWD (2016) 323]

¹³ Commissione Europea (2017), Youth Guarantee: lessons from implementation, Bruxelles

Nel periodo 2014-2020 sono stati previsti oltre agli stanziamenti per le IOG (8,8 miliardi dopo il rifinanziamento¹⁴) ulteriori 6,3 miliardi che il Fondo Sociale Europeo investirà direttamente per contribuire all'integrazione dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro.

Alcuni Stati come l'Italia e la Francia hanno previsto di affiancare un programma nazionale per il miglior utilizzo possibile dei finanziamenti previsti dall' IOG; l'adozione è avvenuta in Francia il 3 giugno 2013 ed in Italia l'11 luglio 2013.

Come già affermato nonostante l'intervento e il condizionamento dipendente da altri fattori macroeconomici e microeconomici non vi è dubbio che le politiche adottate abbiano sortito effetti tangibili.

Innanzitutto va considerato che, rispetto ai periodi precedenti alla raccomandazione del 2013, il mercato del lavoro giovanile è particolarmente migliorato; a partire dall' anno 2013 vi è stata un'inversione di rotta che, rispetto alla situazione creatasi a partire dal 2009 con l'aumento vertiginoso dei tassi di disoccupazione soprattutto tra i giovani, ha portato all'abbassamento del tasso dei NEET (a parte in alcuni Stati come Italia e Romania), del tasso di disoccupazione giovanile nonché del coefficiente di disoccupazione e dell'abbandono prematuro, mentre è cresciuto sensibilmente il tasso di occupazione a livello europeo.

Inoltre, le IOG hanno, attraverso incentivi e sgravi fiscali, stimolato la domanda di lavoro giovanile generando un calo della disoccupazione e della quota di NEET grazie alla creazione di posti di lavoro; l'implementazione di tali sistemi di incentivi è indispensabile che sia preceduta da un'attenta selezione dei destinatari e affiancata alla formazione e al *follow-up* dei destinatari.

Un altro risultato delle IOG è stato quello di favorire e velocizzare l'attuazione di politiche in materia di occupazione (nel periodo 2013/2015 gli Stati europei hanno adottato in totale 132 riforme¹⁵), formazione e di sistemi di supporto alla ricerca di un lavoro stabile.

Inoltre, la strategia della garanzia ha favorito nette riforme dell'apprendistato e del tirocinio con l'obiettivo di preparare i giovani al mondo di lavoro e di fare in modo che siano adatti e pronti alle richieste del mercato del lavoro attuale. Sono state utilizzate risorse per aumentarne la qualità, il numero di offerte e l'attenzione alle nuove tecnologie in modo da aumentare sensibilmente l'attrattiva che il percorso aveva precedentemente. Alla luce degli ultimi risultati si può sostenere dunque che le politiche adottate sia nel primo che nel secondo ciclo abbiano portato a risultati soddisfacenti.

Dal momento in cui è decollata la garanzia per i giovani, la performance del mercato del lavoro dei giovani è migliorata significativamente:

- la disoccupazione giovanile è scesa da un picco del 24% nel 2013 al 15,1% nel maggio 2018, più veloce della disoccupazione complessiva;
- la quota di NEET minori di 25 anni è diminuita dal 13,2% del 2012 al 10,9% in 2017;
- l'abbandono scolastico è sceso inoltre di 5 punti percentuali tra il 2008 e il 2017.

In sintesi, negli ultimi anni sono stati creati posti di lavoro per 2,3 milioni di giovani disoccupati, la quota dei NEET è calata di 1,4 milioni di unità; tali risultati sono stati ottenuti grazie all'implementazione dei servizi raccomandati a livello europeo; tali politiche hanno portato all'iscrizione di 5 milioni di giovani all'anno di cui 3,5 hanno ricevuto un'adeguata offerta di garanzia.

Per quanto riguarda il caso spagnolo, la raccomandazione europea e la conseguente attuazione del PNIJE nel 2013 si inseriscono pienamente nelle misure stabilite nella Strategia Nazionale per la Gioventù Spagnola (EEEJ) approvata nel febbraio 2013 che contiene 100 misure volte a facilitare il passaggio tra il periodo di istruzione ed il percorso lavorativo per i giovani con età inferiore ai 30 anni, attraverso una proposta di lavoro o tramite l'avviamento di un percorso di autoimprenditorialità.

Si distinguono vari profili di destinatari della strategia EEEJ e le relative stime riguardo il numero dei soggetti che rientrano in tali categorie, basate sulle statistiche dell'EPA 2012.¹⁶

Il profilo dei beneficiari delle indennità di disoccupazione si riferisce, secondo il PNIGJE, ai giovani che, anche se ricevono un pagamento, sono interessati ad altre opportunità. Questa formulazione peggiorativa

¹⁴ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

¹⁵ Fonte: Commissione europea, banca dati LABREF

¹⁶ PNIGJE 2013

implica che i giovani non siano di solito interessati a diventare attivi quando ricevono i pagamenti. L'immaginario sottostante è in linea con la strategia di attivazione sopra descritta per ridurre le spese pubbliche e per spingere le persone ad adattarsi al mercato del lavoro escludendole dal benessere sociale, invece di promuovere cambiamenti nei mercati del lavoro caratterizzati da un'elevata disoccupazione strutturale¹⁷. Delle 100 misure dell'EEEJ, 85 sono misure a medio e lungo termine; le restanti 15 misure a breve termine, che sono state sviluppate attraverso il RD-L 4/2013, del 22 febbraio, e la sua omonima legge 11/2013 (BOE 179/8187), del 26 luglio, hanno il fine di supportare l'imprenditore e stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro. Tali disposizioni possono essere suddivise in quattro macroaree:

- istruzione, formazione e aumento dell'occupazione;
 - promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo;
- } *riguardano la domanda*
- miglioramento dell'intermediazione;
 - incentivi per assumere nuovi dipendenti.
- } *riguardano l'offerta*

Una visione critica di queste misure sottolinea che:

- la mancanza di nuove proposte rispetto alle politiche precedenti sull'autoimprenditorialità e la mancanza di garanzie e di supporto adeguato, rischia di farla diventare una necessità più che un'opportunità di business, non essendoci altra strada¹⁸;
- gli incentivi alle assunzioni (erogati come bonus, riduzioni o incentivi) restano il punto cardine della garanzia invece di offrire nuove soluzioni per affrontare la sfida della disoccupazione giovanile; i loro effetti sono limitati e molte volte i contratti stipulati si sarebbero comunque sottoscritti anche in mancanza della garanzia¹⁹ ;
- le misure proposte dal lato della domanda non includono le soluzioni proposte dall'OIL e dalla Banca Mondiale (2012) per migliorare il coordinamento tra macro e politiche settoriali, per amplificare a tutti la copertura del sistema di previdenza sociale giovani e integrare e rafforzare le reti di sicurezza.

Soffermandosi ad analizzare le varie politiche l'importante è notare come solo una delle misure incluse nel catalogo delle misure del piano di attuazione PNIGJE non ha origine dal EEEJ 13-16; le critiche all'EEEJ possono essere dunque applicate a tutto il catalogo definitivo.

Ciò dimostra come la Spagna abbia utilizzato la garanzia attraverso il PNIJE solo per attuare le politiche previste nell'EEJ perdendo l'occasione per sperimentare politiche innovative.

Questa situazione nasconde il rischio della precarietà salariale, ossia che il giovane non abbia la possibilità di emanciparsi dal punto di vista lavorativo, ma vi è anche il rischio dell'instabilità lavorativa in quanto il lavoro non è garantito visto che quasi tutte le politiche adottate facilitano i contratti a tempo; inoltre, una volta terminata la misura, senza una programmazione a lungo termine, i risultati ottenuti non sarebbero realmente efficaci.

La Garanzia per i giovani presenta diverse carenze riguardo alla raccomandazione europea, soprattutto se si considera la sua attuazione in Spagna. Dotata di finanziamenti insufficienti e retroattivi, la sua attuazione potrebbe essere ostacolata negli Stati membri che, come la Spagna, sono sotto pressione per non aumentare il deficit pubblico.

La Garanzia per i giovani offre poco in termini di misure innovative; piuttosto, promuove la precarietà e la redistribuzione dell'occupazione esistente e non mostra il potenziale necessario per creare nuove opportunità di lavoro di qualità. Sebbene la creazione di nuovi posti di lavoro sia richiesta da diverse organizzazioni e sia

¹⁷ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare*.

¹⁸ Fundación Xavier de Salas. 2012. "Informe GEM (Global Entrepreneurship Monitor) España 2012." Accessed February 18, 2015. Cfr. <http://www.gem-spain.com/?q=presentacion-informe-2012>.

¹⁹ Morales Ortega, José Manuel. 2013. "La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/ 2013 en el contexto europeo: Garantía Laboral y Garantía Formativa", AA.VV., *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013. Desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo.

la raccomandazione che il Piano nazionale spagnolo menzionano la creazione di occupazione come obiettivo, vi sono motivi per mettere in dubbio l'efficacia delle misure stabilite.

In futuro sarebbe utile concentrarsi sul livello locale e su come effettivamente le risorse vengano utilizzate a livello comunale e stabilire chiaramente a quale livello amministrativo debba essere attribuito il potere di monitoraggio e di valutazione degli esiti.²⁰

Per il momento, possiamo concludere che la Garanzia per i giovani nella sua forma attuale offre poche prospettive di raggiungere i suoi obiettivi e il suo fine di migliorare le possibilità dei giovani di trovare un'occupazione dignitosa che gli permetta di vivere dignitosamente.

L'analisi mostra che la Garanzia per i giovani continua a seguire diverse tendenze politiche discutibili, come la mancanza di una reale ed efficace strategia per risolvere un problema strutturale come la disoccupazione giovanile con l'adattamento dei giovani al mercato del lavoro²¹, basandosi sull'educazione e formazione come soluzione universale²².

Per quanto riguarda il caso italiano il processo di attuazione della garanzia, è iniziato con la redazione del Piano di attuazione della Garanzia per i Giovani, documento in cui sono esplicitate le politiche da intraprendere.

Il Piano è stato approvato dalla Commissione nel gennaio 2014 ed è il frutto di una cooperazione tra i vari livelli di governo (Stato e Regioni) e altri soggetti sia pubblici che privati; tale cooperazione è possibile grazie alla creazione della Struttura di missione per le politiche attive nel giugno 2016²³: nella Struttura si riuniscono i Ministeri del lavoro e delle Politiche Sociali, dell'istruzione, dello Sviluppo Economico e dell'Economia, insieme a Regioni e Province autonome, Camere di Commercio, ISFOL (ente che svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale. Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee) e Italia Lavoro con il fine di cooperare per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

Gli obiettivi fondamentali del Piano sono l'applicazione dei principi delle politiche attive alle azioni rivolte ai giovani, migliorare l'organizzazione del personale addetto ai servizi garantiti dalla garanzia e dei processi partnership con ampie forme di cooperazione e coinvolgimento degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materia di politiche del lavoro, delle parti sociali e del non profit.

Il Piano dunque, oltre a definire la strategia per l'attuazione della Garanzia Giovani, è il primo passo verso una riforma strutturale di riordino delle politiche del lavoro; la sua attuazione prende vita da una strategia unitaria portata avanti da un modello innovativo di governance nella gestione degli interventi congiunta tra Ministero del Lavoro (che svolge un ruolo di regia complessiva), Regioni e Provincia autonoma di Trento, che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle azioni di politica attiva sui territori.

Al livello centrale spetta la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione del modello di profiling degli utenti e l'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione; al livello locale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma.

Le Regioni in applicazione del Piano nazionale definiscono il Piano di Attuazione Regionale attraverso convenzioni bilaterali che, suddividendo la responsabilità tra Stato e le Regioni secondo il principio di

²⁰ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

²¹ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare* 22: 300–309.

²² Bessant, Judith, and Rob William Watts. 2014. "'Cruel Optimism': A Southern Theory Perspective on the European Union's Youth Strategy, 2008–2012." *International Journal of Adolescence and Youth*.

²³ Istituita con il D.L. 76 (art. 5) del 28 giugno 2013, convertito in L. 99 il 9 agosto 2013: la Struttura di missione si configura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province «con compiti propositivi e istruttori» nella definizione della strategia nazionale per la programmazione degli interventi di politica attiva finalizzati a dare attuazione alla Garanzia Giovani.

sussidiarietà²⁴ verticale, permette di generare uno schema di azione unitario e condiviso, che ha consentito flessibilità significative, tali da rispettare e valorizzare specificità e tempi regionali. Le Convenzioni si basano inoltre sul principio di contendibilità dei servizi²⁵:

- La Regione si impegna a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio.
- Le spese sostenute per i giovani non residenti nel proprio territorio saranno rimborsate alla Regione erogante per il tramite del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che gestirà tutte le operazioni di compensazione.
- La procedura di compensazione è descritta nel Sistema di gestione e Controllo del Ministero delle Politiche Sociali.
- Al fine di agevolare l'attuazione della procedura di compensazione, il Ministero si riserva la possibilità di trattenere una quota pari a partire dalla disponibilità del Piano di attuazione regionale di cui al comma 1 dell'art. 4, in base ai dati di monitoraggio relativi all'avanzamento della spesa.²⁶

Il 1° maggio del 2014 è stato aperto il Portale Nazionale Garanzia Giovani (www.garanzীগiovani.gov.it), diretto a informare i giovani sulle opportunità offerte e sui requisiti per l'accesso, che consente la registrazione diretta al programma., un portale web nel quale sono contenute tutte le informazioni riguardo i giovani iscritti al programma che ricopre una funzione fondamentale per il funzionamento della piattaforma tecnologica comune tra Ministero, Regioni e servizi per il lavoro; grazie ad essa è possibile monitorare costantemente l'attuazione del programma. Tale piattaforma si basa sui principi di trasparenza e condivisione delle informazioni con il fine di programmare coordinatamente l'attuazione e la gestione delle politiche attive.

In particolare, come già accennato la politica che ne deriva è basata sui principi di:

- *contendibilità* (tiene conto delle esigenze dei giovani);
- *attuazione territoriale* (tiene conto delle esigenze territoriali);
- *sussidiarietà* (sostiene le Regioni in difficoltà);
- *unitarietà sistema informativo* (segue uno schema trasparente in grado di supportare i giovani in cerca di occupazione).

La Raccomandazione europea prevede un punto di partenza per il rilascio della garanzia al giovane che corrisponde alla registrazione presso un servizio per il lavoro. Il processo si articola in varie fasi:

- ✓ iscrizione ed inserimento dati sul Portale nazionale e sui Portali regionali;
- ✓ ricezione credenziali;
- ✓ adesione: giovane sceglie la Regione o le Regioni da cui vuole ricevere i servizi di Garanzia;
- ✓ convocazione entro sessanta giorni per definire di un percorso personalizzato (profiling) per l'inserimento lavorativo o per il rientro nel percorso formativo/ scolastico;
- ✓ Patto di Servizio (esplicitazione reciproche responsabilità);
- ✓ chiamata entro 4 mesi per: servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o un'esperienza di lavoro.

Lo schema di intervento comune inizialmente messo a punto all'interno del Piano prevede le seguenti azioni²⁷:

- offerta di lavoro (eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale);
- offerta di tirocinio extra-curriculare;
- offerta di contratto di apprendistato;
- proposta di iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
- interventi finalizzati a incentivare la mobilità transnazionale;

²⁴ Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art. 9 Sussidiarietà: Qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti nell'implementazione del Piano di attuazione regionale della Garanzia per i Giovani, la Regione e il Ministero concordano di attuare interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue agenzie strumentali e di eventuali condivisi interventi in sussidiarietà.

²⁵ Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art.7.

²⁶ Rapporto ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia 2016.

²⁷ ibidem

- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente.

Dopo il primo periodo di attuazione la Commissione, con decisione 2017/2440 del 18 dicembre 2017, modifica la decisione 2014/190/UE per quanto riguarda la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse della dotazione specifica per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e l'elenco delle regioni ammissibili; questa decisione si configura come un punto di svolta in merito di finanziamento e misure adottate.

Sono stati modificati alcuni parametri dell'IOG ed è stato stabilito un nuovo ammontare per il raggiungimento degli obiettivi preposti²⁸, aumentandolo di 1,2 miliardi di euro fino al 2020. Il Consiglio ha infatti accolto l'istanza avanzata dalla Commissione e dal Parlamento di rafforzare questa specifica linea del bilancio europeo destinata ai NEET, che come evidenzia una prima indagine valutativa promossa dalla Commissione, rappresenta "una fonte di finanziamento essenziale" del Programma *Garanzia Giovani* in Europa.

Per quanto riguarda l'Italia, il rifinanziamento della IOG è stato di circa 343 milioni di euro addizionali per il PON IOG, adottato nel 2014; inoltre sono state stanziati ulteriori risorse a valere sul Fondo sociale europeo (FSE), derivanti dall'aggiustamento tecnico al bilancio UE del 2016, che ha aumentato gli stanziamenti dell'obiettivo *Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione* per le annualità 2017-2020²⁹.

Inoltre l'Italia, su proposta del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha stanziato 560 milioni delle risorse FSE aggiuntive per interventi di contrasto alla disoccupazione giovanile, attribuendole al PON IOG³⁰.

Per quanto riguarda le Schede di Misura, in seguito al confronto con le Regioni, all'esperienza derivante dall'attività di monitoraggio e alle nuove norme introdotte dal D.lgs. 150/2015, l'Autorità di gestione ha proceduto a una revisione delle Misure attuative. Le modifiche apportate, condivise con le Regioni e con gli altri Organismi intermedi, consistono nella parziale riformulazione di alcune Misure e nell'introduzione di nuove³¹.

La modifica delle misure preesistenti può essere ricondotta a sei categorie, di cui le prime quattro introducono la possibilità che il giovane svolga le attività formative anche in modalità individuale o individualizzata:

- la prima riguarda la formazione del lavoratore e favorisce in una maggiore specializzazione del lavoratore anche tramite una formazione individualizzata; [*Misura 2-A*]
- la seconda modifica riguarda il percorso di istruzione con il fine di ridurre ulteriormente l'abbandono scolastico (dei giovani tra i 15 e i 18 anni) tramite la previsione di percorsi individuali; [*Misura 2-B*]
- anche la terza categoria prevede l'introduzione dei percorsi individuali riguardanti l'apprendistato per la qualifica ed il diploma; [*Misura 4-A*]
- nella quarta categoria viene egualmente introdotto il *profiling* per la costruzione di percorsi di apprendistato di formazione e ricerca; [*Misura 4-C*]
- la quinta modifica riguarda il tirocinio extra-curricolare; è stata introdotta la possibilità per il promotore (creando un nesso tra la Misura 5 e la Misura 3), nel caso in cui un tirocinio, entro i 30 giorni successivi alla sua conclusione, si trasformi in un contratto di lavoro con durata superiore a 6 mesi, di poter beneficiare della remunerazione a risultato prevista dalla Misura 3 (Accompagnamento al lavoro). Tale remunerazione, che raggiunge i 3.000 euro, va a sostituire quella prevista per la promozione del tirocinio (massimo 500 euro); [*Misura 5*]
- l'ultima categoria modificata riguarda la mobilità professionale transnazionale prevedendo una formazione generale e una formazione linguistica di gruppo. [*Misura 8*]³²

²⁸ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

²⁹ Decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2016/19441 del 3 novembre 2016 che modifica la Decisione 2014/190/UE. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio e all'articolo 92, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013, nel 2016 la Commissione è tenuta a riesaminare le assegnazioni totali di tutti gli Stati membri nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione della politica di coesione per gli anni dal 2017 al 2020.

³⁰ RAPPORTO ANPAL 4/2017

³¹ ibidem

³² ibidem

Oltre alle modifiche citate, vista la situazione critica in materia di NEET, sono state introdotte ulteriori Misure volte a migliorare l'informazione relativa alla Garanzia favorendo così il raggiungimento dei giovani disoccupati:

- la prima nuova misura riguarda i giovani NEET facenti parte di nuclei familiari che beneficiano del Reddito di Inclusione (REI). Tale misura serve ad individuare quei giovani che risultino facenti parte di tali nuclei familiari tramite le informazioni rese disponibili da INPS (banca dati REI) i quali nominativi vengono trasmessi ai servizi per l'impiego; [*Misura 1-D*]
- la seconda misura introdotta ha il fine di affiancare al percorso lavorativo un corso di formazione che arricchisca le loro competenze; le attività formative potranno essere collettive, individuali o individualizzate (max 3 persone) con una durata di massimo un anno dal momento dell'assunzione; [*Misura 2-C*]
- la terza misura introduce la possibilità di effettuare un tirocinio all'estero e riguarda la mobilità geografica. Durante il tirocinio il giovane accede a una formazione linguistica attraverso un percorso della di sei mesi, prorogabili per coloro che si trovano in una situazione svantaggiata³³; [*Misura 5 bis*]
- la quarta misura inserisce la possibilità per i giovani NEET, con età compresa tra i 18 e i 28 anni, di partecipare a progetti del Servizio Civile Nazionale nei Paesi UE che operano nelle seguenti aree di intervento: assistenza, inclusa l'assistenza ai rifugiati e ai migranti; protezione civile; ambiente; patrimonio artistico e culturale; educazione e promozione culturale; [*Misura 6 bis*]
- l'ultima misura introduce l'Incentivo Occupazione NEET riconoscendo un incentivo ai datori di lavoro privati che nel 2018 assumano giovani iscritti al Programma Garanzia Giovani. Il rapporto di lavoro sottoscritto può essere un contratto a tempo indeterminato, un contratto di apprendistato professionalizzante, o un contratto di lavoro subordinato instaurato in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro³⁴. [*Misura 9 bis*]

Le nuove misure hanno generato un cambiamento marginale rispetto alla situazione precedente; vi è stato un aumento delle percentuali relative all'auto-impiego, che passa dal 0,4 al 0,7 nel 2018, all'Incentivo occupazione giovani che passa dall'8,2% al 10,6%. L'incentivo occupazionale sale dal 21,2% al 23,3% anche grazie all'introduzione dell'Incentivo Occupazione NEET (1,2%). Le percentuali dell'Apprendistato, dell'Autoimpiego e del Servizio Civile rimangono invariate mentre calano leggermente quelle relative alla mobilità professionale, all'accompagnamento al lavoro, al tirocinio extra-curricolare e la formazione.

Come dimostrato dalla sintesi del Rapporto ANPAL 2/2018 si denotano alcuni aspetti peculiari:

- l'andamento per anno dell'indice di copertura dei presi in carico mostra una dinamica positiva nel tempo;
- la quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione presenta un trend crescente;
- più della metà dei presi in carico sono giovani con un'età compresa nella fascia 19-24 anni;
- lo squilibrio tra numero presi in carico da i Centri per l'Impiego (CPI) rispetto alle Agenzie per il Lavoro (rispettivamente 78,7% e 21,3%), la situazione però si inverte nelle regioni del Nord-Ovest;
- il 56% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a una misura di politica attiva;
- il tasso di inserimento occupazionale cresce al crescere del titolo di studio.

Da tale analisi emerge inoltre che il 74% dei giovani che ha concluso un progetto riconducibile alla garanzia ha avuto almeno una o più esperienze lavorative che sono state poi interrotte.

Rispetto al 30 aprile 2018 il tasso di inserimento occupazionale registra un aumento di quasi 2 punti percentuali³⁵.

³³ Condizione stabilita dalla legge 381/91

³⁴ RAPPORTO ANPAL 4/2017

³⁵ Ibidem. Per approfondire: RAPPORTO ANPAL 1/2018

Si possono distinguere inoltre, in base al tasso di inserimento occupazionale, alcune differenze rispetto al genere, l'età, la Regione di provenienza, il livello di istruzione e di profiling:

- a) la differenza tra gli uomini e le donne è di quasi 3,5 punti percentuali;
- b) vi è ancora un divario tra il tasso di inserimento osservato per i giovani in possesso di una laurea (55,7%) rispetto a quello dei giovani che hanno la sola licenza media (45%) o superiore (54,2%);
- c) la fascia di età con il tasso più alto è la 19/24 anni (53,7%) seguita dalla 25/29 (52,2%) e dalla 15/18 (48%);
- d) rispetto all'indice di profiling³⁶ risultano avvantaggiati i giovani con un indice basso (64,8%) rispetto al 41,8% rilevato per i giovani con profiling alto;
- e) dal punto di vista territoriale i tassi di occupazione registrano valori più elevati nelle Regioni del Nord, con percentuali che raggiungono il 62,4% nel Nord-Est e del 61,3% nel Nord-Ovest, rispetto a quelle del Centro (54,1%) e del Sud e delle Isole (40,9%).

Rispetto alla tipologia di lavoro e della caratteristica del contratto si possono notare alcune caratteristiche che vale la pena di analizzare:

- l'occupazione stabile rimane piuttosto elevata con un 38,3% dei giovani occupato con un contratto di apprendistato (in prevalenza al centro-nord) e il 32,6% con contratto a tempo indeterminato (al Sud e nelle Isole supera il 40%);
- i rapporti di collaborazione o intermittenti mantengono percentuali molto basse, soprattutto al Sud;
- i contratti a tempo indeterminato variano da un minimo del 21,5% al Nord-Ovest al 30% del Sud e delle Isole;
- rispetto a quanto osservato nel primo quadrimestre del 2018, si segnala un aumento della quota di giovani inseriti al lavoro con un contratto a tempo indeterminato e una contestuale contrazione dell'apprendistato e dei contratti a tempo determinato³⁷.

È interessante soffermarsi sulla tempistica relativa all'ingresso nel mercato del lavoro dopo il termine del percorso sostenuto con la Garanzia; si può notare che il 42,7% dei giovani risulta aver trovato un'occupazione entro il mese successivo, il 51,3% entro i primi tre mesi e il 59,5% entro i sei mesi dalla conclusione.

In particolare, rispetto alla possibilità di trovare lavoro entro il primo mese ci sono più occasioni per:

- i maschi (45,2%) rispetto alle donne (40,1%);
- i giovani della fascia 19/24 anni (44,1%) rispetto alle fasce 25/29 (43,3%) e 15/18 (33%);
- soggetti con titolo di studio di livello secondario (44,4%) e terziario (43,8%) rispetto a quelli con la licenza media (37,0%);
- soggetti con indice di profiling basso (62,2%) rispetto a quelli con indici alti (30,6%)

o i residenti in Regioni del Nord-Ovest (56,5%) e Nord-Est (50,1%) rispetto a quelli del Centro (42,6%) o del Sud e delle Isole (29,8%)

La forma di politica adottata nella maggioranza dei casi nei programmi di garanzia in Italia è il tirocinio extra-curricolare che copre il 58,5% degli interessati³⁸; è utile descrivere al fine di un'analisi completa del progetto Garanzia Giovani, come il fenomeno del tirocinio si sviluppa in base a vari fattori quali età, livello di istruzione, cittadinanza, Regione, ecc.

A tal proposito è utile prendere in esame i dati emersi dall'indagine campionaria effettuata dall'ANPAL nel 2017 sui giovani che tra il 2015 e il 2016 hanno aderito al Programma Garanzia Giovani; i dati sono stati raccolti attraverso 20 mila interviste, di cui oltre 11 mila rilasciate da giovani che sono iscritti a Garanzia Giovani ed è emerso che il 20,5% degli intervistati in Garanzia Giovani ha dichiarato di aver svolto un tirocinio extra-curricolare. Tale analisi è utile a fornire un quadro delle caratteristiche dei giovani tirocinanti e del tirocinio svolto, della formazione professionale realizzata durante l'esperienza e degli esiti del percorso.

³⁶ Le variabili utilizzate dal sistema di profilazione sono: il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali: al crescere del punteggio, maggiore è la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro (va da 0 a 1).

³⁷ RAPPORTO ANPAL 2/2018

³⁸ ibidem

Il primo aspetto da sottolineare riguarda le caratteristiche dei tirocinanti; tra coloro che hanno svolto un tirocinio:

- le donne sono in lieve maggioranza rispetto agli uomini (rispettivamente 51,6% e 48,4%);
- la maggior parte sono compresi nelle fasce di età 20/24 anni (45,9%) e 25/29 anni (40,7%), il restante è suddiviso tra i minori di 20 anni (6,8%) e i maggiori di 30 (6,6%);
- vi è una prevalenza di coloro che hanno conseguito un titolo di studio secondario superiore (52,1%) seguiti dai laureati (29,1%) in prevalenza donne (37,8%);
- più del 90% è di cittadinanza italiana, circa il 5% sono stranieri

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale dei tirocinanti si nota che:

- il nord detiene la maggior parte dei tirocinanti (40,6%) seguiti dal Sud e le Isole (39,5%) e dal Centro (19,9);
- le regioni con il maggior numero di tirocinanti sono la Sicilia (15,4%), la Lombardia (12,8%), il Lazio (10,8%), il Piemonte (9,6%), l'Emilia-Romagna e la Campania (9,2%);
- le regioni con il minor numero dei tirocinanti sono la Valle d'Aosta (0,3%) e il Molise (0,6%).

La durata media del tirocinio è di 6 mesi che, come mostrato dai dati dell'indagine, copre circa il 75% dei soggetti; seguono con circa il 10% i tirocini trimestrali ed annuali.

Rispetto alla tipologia di imprese presso le quali i giovani hanno prestato attività di tirocinio, dall'indagine campionaria risulta che oltre il 90% di esse sono private e che tra queste:

- la maggior parte sono microimprese con meno di nove dipendenti (52,7%);
- circa un terzo sono piccole imprese con un numero di dipendenti superiore a nove e inferiore a cinquanta;
- solo il 15% circa è rappresentato da medie (10,2%) o grandi imprese (4,6%)

Per concludere va analizzato se effettivamente il sistema dei tirocini extracurricolari possa essere una soluzione utile alla riduzione della disoccupazione giovanile e alla facilitazione all'ingresso al mondo del lavoro per migliaia di giovani. Vi è da chiedersi se la mancanza di proposte successive è dovuta a una mancata appetibilità del giovane per l'azienda, magari dovuta alla scarsa preparazione o all'incompatibilità con la mansione ricoperta oppure se occorre indirizzare meglio tali giovani verso i tirocini più adatti o formare al meglio coloro che, avendo portato a termine un'esperienza di tirocinio, siano stati indicati come soggetti che necessitano di ulteriore formazione.

Per quanto riguarda il Servizio Civile dai dati ANPAL al 31 dicembre 2017³⁹ si evince che i giovani che hanno partecipato a progetti di volontariato riconducibile alla misura 6 siano 7974 e che:

- la maggioranza dei soggetti è stata impegnata nel Sud e nelle Isole;
- la Campania (2669), la Sicilia (1897) e la Puglia (1071) sono le Regioni con il maggior numero di volontari;
- l'86,1% dei giovani ha concluso il percorso di servizio civile;
- il 13,9% hanno interrotto il progetto prima della naturale scadenza;
- l'istruzione secondaria (62%) risulta il titolo di studio prevalente rispetto alla laurea (27,6%) e alla licenza media (10,4%);
- vi hanno partecipato più donne (60,1%) rispetto a uomini (30,9%);
- il 60% circa dei soggetti ha un'età compresa tra i 21 e i 26 anni.

Per quanto riguarda i settori in cui i progetti si sono svolti si evince che:

- il 45,5% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Assistenza (in testa il Molise con il 75%);
- il 34,7% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Educazione e Promozione Culturale (intesta il Friuli-Venezia Giulia con il 54,5%);
- il 9,3% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dei settori Patrimonio Artistico e Culturale (in testa il Lazio con il 17,3%);

³⁹ Cfr. RAPPORTO ANPAL 04/2017

- il 6,8% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito dell'Ambiente (in testa la Calabria con il 14,7%);
- il 3,8% è stato inserito in progetti collocati nell'ambito della Protezione civile (in testa la Campania con il 5,2%).

Per l'analisi dei risultati del Bonus occupazionale è utile usufruire dei dati ANPAL al 10 gennaio 2018. Le risorse finanziarie inizialmente stanziare per l'attuazione della misura erano pari a 167,2 milioni di euro⁴⁰, successivamente portate a 170,5 milioni di euro con le riprogrammazioni regionali intervenute. A queste risorse si sono aggiunti ulteriori 50 milioni di euro per il finanziamento del Super bonus occupazione – trasformazione tirocini⁴¹, un incentivo economico riconosciuto ai datori di lavoro che assumano un giovane che abbia svolto, o che stia svolgendo, un tirocinio extra-curricolare nell'ambito del Programma Garanzia Giovani avviato entro il 31 gennaio 2016. Come risulta dai dati:

- le domande confermate al 10 gennaio 2018 sono 63.934;
- gli importi delle domande confermate sono superiori ai 224 milioni di euro;
- per il Super bonus sono state ammesse al finanziamento 10.946 domande con un importo pari a quasi a 90 milioni di euro;
- la Lombardia è la regione con il più alto numero di domande di Bonus confermate (20877);
- la Valle d'Aosta è la Regione con meno domande di Bonus confermate (152).

Per quanto riguarda la tipologia di contratti si evince che la prevalenza è rappresentata da contratti a tempo indeterminato (46,7%) e di apprendistato professionalizzante (45,4%) mentre solo il 7,9% dei contratti risulta a tempo determinato.

Il Bonus occupazionale terminava il 31 dicembre 2016. Il Decreto Direttoriale del 18 Gennaio 2017 prot. 4 ha prorogato al 31 gennaio 2017 la data ultima per le assunzioni incentivabili con il Bonus occupazionale di Garanzia Giovani che dovrà essere fruito entro il 28 febbraio 2018.⁴²

Dopo la scadenza del Bonus è stato introdotto per il 2017 l'Incentivo occupazione giovani⁴³. Le risorse messe a disposizione ammontano a 200 milioni di euro, su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano), per le assunzioni effettuate da datori di lavoro privati a partire dal 1° gennaio 2017 e per tutto il corso dell'anno.

Come risulta dai dati INPS rielaborati dall' ANPAL relativi al 7 marzo 2018:

- sono state presentate 107.752 domande;
- l'ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate è pari a 146,1 milioni di euro;
- la Regione che ha più domande confermate è la Lombardia (18067) per una cifra pari a oltre 42 milioni di euro, seguita da Veneto, Campania e Piemonte;
- la Regione che ha meno è la Valle d'Aosta domande confermate è la Valle d'Aosta (160) per una cifra pari a 307 mila euro.
- il 58,5% riguarda giovani di genere maschile e il 41,5% giovani donne
- il 48,2% è riferito ai giovani 20-24enni e il 39,0% riguarda i giovani 25 e i 29 anni (soprattutto donne).

La reale differenza tra i dati relativi al Bonus occupazionale e all' Incentivo Occupazione Giovani è riscontrabile nella tipologia di contratti stipulati:

- salgono i contratti a tempo determinato (dal 7,9% al 34,4%);
- calano drasticamente i contratti a tempo indeterminato (dal 46,7% al 18%);
- l'apprendistato professionalizzante cresce di 2 punti percentuali.
- Il contratto di apprendistato professionalizzante ha coinvolto nel 50,8% dei casi giovani 20-24enni e nel 32,2% dei casi 25-29enni
- L'assunzione a tempo indeterminato ha caratterizzato soprattutto i 25-29enni (49,9%) seguiti dai giovani con età compresa tra i 20 e i 24 anni (42%);

⁴⁰ Cfr. Decreto Direttoriale dell'8 agosto 2014 n. 1709 per l'attuazione delle misure e la distribuzione delle risorse a livello regionale e provinciale e successive modificazioni.

⁴¹ Decreto Direttoriale del 3 febbraio 2016 n. 16.

⁴² RAPPORTO ANPAL 4/2017

⁴³ Decreto Direttoriale del 2 dicembre 2016 prot. 39/394, successivamente rettificato dal D.D. del 19 dicembre 2016 prot. 39/454.

- L'assunzione a tempo determinato ha caratterizzato soprattutto i 20-24enni (47,7%) seguiti dai 25-29enni (43%)

A partire dal 1° gennaio 2018 è stato introdotto un nuovo bonus assunzione denominato Incentivo Occupazione NEET⁴⁴, che intende favorire le assunzioni di giovani 16-29enni aderenti al Programma Garanzia Giovani. La dotazione finanziaria è pari a 100 milioni di euro a valere sul PON IOG.

L'incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018. Esso è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, per un importo massimo di 8.060,00 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile per dodici mensilità e fruibile entro il termine del 29 febbraio 2020. In caso di lavoro a tempo parziale il massimale è proporzionalmente ridotto.

Le tipologie contrattuali per le quali l'incentivo è riconosciuto sono il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, e il contratto di apprendistato professionalizzante. L'incentivo è riconosciuto anche per i rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.

La misura viene gestita dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), che ha provveduto a emanare un'apposita circolare (n.48/2018) per disciplinarne l'accesso e le modalità operative per la fruizione.⁴⁵

Rispetto ai dati elaborati da ANPAL su dati INPS al 7 marzo 2018:

- le domande confermate sono 7.809;
- l'ammontare dei fondi distribuiti è di 15,5 milioni di euro;
- alle Regioni più sviluppate sono stati erogati fondi per 11.290.291,03 euro;
- alle Regioni meno sviluppate sono stati erogati fondi per 3.469.298,25 euro;
- alle Regioni in transizione sono stati erogati fondi per 743.240,95 euro;
- la regione con maggiore richiesta di risorse è la Campania con circa 3 milioni di euro seguita da Lombardia (2,34 milioni), Veneto (1,65 milioni) e Toscana (1,46 milioni) ;
- il 76% delle domande è stata confermata nelle regioni più sviluppate;
- la Lombardia presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.310 euro) tra le Regioni più sviluppate;
- la Sardegna presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.732 euro) tra le Regioni in transizione (2.732 euro);
- la Campania presenta l'importo medio pro capite maggiore (2.261 euro) tra le Regioni meno sviluppate.

Per quanto riguarda le classi di età, di genere e le tipologie di contratto si evince che:

- il 59,7% riguarda giovani di genere maschile e il 40,3% giovani donne;
- il 48,4% è riferito ai giovani 20-24enni seguito dal 37,5% dei giovani 25-29enni;
- al crescere dell'età cresce il numero di donne;
- la percentuale maggiore di domande confermate risulta essere quella che riguarda i giovani 20-24enni nelle regioni più sviluppate (tranne il Lazio) e nelle regioni meno sviluppate (tranne Basilicata e Calabria);
- nelle regioni in transizione la percentuale maggiore è tra i giovani 25-29enni;
- il contratto di apprendistato professionalizzante risulta predominante nella fascia d'età dei 20-24enni (51%);
- il contratto a tempo indeterminato assume un'incidenza maggiore (49,1%) nella fascia dei 25-29enni.

Rispetto agli incentivi all'autoimprenditorialità, grazie al Fondo rotativo nazionale Selfemployment, dal 1° marzo 2016, il soggetto che voglia intraprendere un percorso imprenditoriale ha la possibilità di ricevere finanziamenti agevolati, senza interessi e senza garanzie reali e di firma. Il Fondo è gestito da Invitalia ed

⁴⁴ Decreto Direttoriale ANPAL n. 3 del 2 gennaio 2018, successivamente rettificato con Decreto Direttoriale n. 83 del 5 marzo 2018

⁴⁵ RAPPORTO ANPAL 1/2018

è finanziato grazie alle risorse del PON IOG (mediante i conferimenti effettuati da 11 Regioni) e del PON SPAO (Sistemi di politiche attive per l'occupazione).

Nella prima fase l'accesso al Fondo è stato riservato solamente ai giovani che avessero già partecipato ad un percorso di accompagnamento all'avvio di impresa. Successivamente, a partire da settembre 2016, con una integrazione all'avviso pubblico, è stata ampliata la platea dei potenziali destinatari anche in favore dei giovani non beneficiari dello specifico percorso formativo.⁴⁶

La dotazione complessiva attuale del Fondo è pari a 103.294.105 euro⁴⁷.

Alle Regioni meno sviluppate sono destinatarie del 75,1% dei fondi, le Regioni più sviluppate del 21,1% e le Regioni in transizione del 3,8%.

In termini finanziari sono stati impegnati 27,7 milioni di euro per l'avvio di attività autonoma, pari al 26,8% del totale del Fondo rotativo. In sintesi, si denota che:

- le Regioni meno sviluppate sono le principali destinatarie delle risorse con oltre 21,6 milioni seguite dalle Regioni più sviluppate (4 milioni) e le Regioni in transizione (circa 2 milioni);
- la Regione che ha avuto accesso maggiormente ai fondi è la Campania con 14 milioni (oltre il 50% del totale nazionale);
- per quanto riguarda le Regioni più sviluppate i fondi sono stati recepiti in maggioranza dal Lazio (2,2 milioni);
- per quanto riguarda le Regioni in transizione i fondi sono stati recepiti per quasi il 50% dall' Abruzzo (1,3 milioni).

Per quanto riguarda il numero di domande presentate:

- esse sono state 2.579;
- ne sono state ammesse 829 e 1610 sono decadute
- la maggior parte delle domande (1936) è stata presentata nelle Regioni meno sviluppate (di cui oltre il 50% in Campania) seguite dalle Regioni più sviluppate con 465 domande (di cui oltre il 50% in Lazio) e da quelle in transizione con 178 domande (di cui 108 in Abruzzo) ;
- 140 sono le domande in fase di valutazione o in attesa di essere istruite.
- 640 riguardano le Regioni meno sviluppate, con una concentrazione nella Regione Campania.

Con riferimento alla tipologia di attività imprenditoriale presentata e delle tipologie di finanziamenti ammessi:

- prevale la forma di società non ancora costituite (89,7%);
- prevale la forma giuridica della ditta individuale (92%) seguita dalla società cooperativa (7,8%);
- Il 41,5% delle domande di finanziamento ammesse riguarda il microcredito, seguito dai piccoli prestiti (31,4%).

Per quanto riguarda i settori in cui si sono concentrate le iniziative di autoimprenditorialità il settore di attività economica prevalente è quello del commercio all'ingrosso e dettaglio (39,1%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (26,1%); si nota inoltre dalla Tabella 25 che non è stato rilasciato alcun finanziamento nel settore Agricoltura-Silvicoltura-Pesca.

Dopo aver analizzato i dati generali riguardanti ciascuna regione (numero iscritti, partecipanti, politiche adottate, risultati generali, ecc.), ci occuperemo del primo periodo di attuazione della Garanzia Giovani in due Regioni specifiche: il Piemonte e la Sardegna.

I dati forniti, estrapolati grazie alla tecnica *difference in differences*, provengono interamente dal Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato⁴⁸ sull' applicazione della Garanzia nelle due Regioni sopracitate; i dati sono stati utilizzati per valutare lo stato dei giovani pre e post introduzione della politica, usando gli

⁴⁶ RAPPORTO ANPAL 2/2018

⁴⁷ Con l'addendum all'Accordo di finanziamento del 13 settembre 2016 l'ammontare del Fondo è stato portato a 112.683.933 milioni di euro con un conferimento della Regione Calabria di circa 113 milioni a valere sul POR FSE-FESR 2014-2020. (ANPAL)

⁴⁸ Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull' applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G.Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

Cfr. www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

iscritti ai Centri per l'impiego 30-40enni come gruppo di controllo, in quanto non eleggibili per il Programma di Garanzia Giovani.

Dall'analisi dei dati si evidenzia, anche se con leggere differenze tra le due Regioni, che la misura non abbia avuto un effetto significativo sulla probabilità di essere avviati al lavoro.

Grazie al Progetto Garanzia Giovani Piemonte del 2014, la giunta della regione Piemonte ha deliberato di anticipare l'attuazione della Garanzia Giovani⁴⁹.

Il Progetto, finanziato con 5.600.000 euro del POR FSE 2007-2013, è iniziato il 1° giugno 2014 e si è concluso il 30 marzo 2015. Il finanziamento assegnato alla Regione nel periodo pari a 97.433.240 euro.

Alla luce della concorrenza con il piano straordinario regionale, il Piemonte ha scelto di concentrare la gran parte di tali risorse su poche tipologie di intervento:

- contrasto dell'abbandono scolastico;
- inserimento occupazionale;
- tirocinio extra-curricolare.

La regione ha inoltre scelto, a differenza della maggior parte delle Regioni (come visto nei capitoli precedenti) di non finanziare la misura del *bonus* occupazionale.

Le misure finanziate sono articolate in quattro percorsi:

- reinserimento in formazione;
- tirocinio extra-curricolare;
- inserimento al lavoro;
- percorso "di recupero", rivolto ai giovani di più difficile occupabilità e la sua attivazione è riservata ai Centri per l'impiego.⁵⁰

In conclusione, dalla prima attuazione del progetto Garanzia Giovani risulta che, a dicembre 2015, nella regione Piemonte, 60.943 persone risultavano iscritte al portale dedicato alla Garanzia e 46.241 avevano compilato il profilo sul portale regionale; alla medesima data, risultavano presi in carico nell'ambito del programma 25.976 giovani⁵¹.

L'attuazione in Sardegna del Programma Garanzia Giovani si concentra principalmente sulla formazione professionale e specialistica⁵² e sul contrasto della dispersione scolastica⁵³, fortemente radicata nell'isola.

Le risorse assegnate alla regione nell'ambito di Garanzia Giovani (fra risorse IOG, FSE e cofinanziamento nazionale) ammontano a 54.181.253 euro.

La maggior parte delle risorse è stata destinata:

- al Bonus occupazionale;
- all'accompagnamento al lavoro;
- al tirocinio extra-curricolare;
- alla formazione mirata all'inserimento lavorativo;
- all'apprendistato per la qualifica e diploma professionale / apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (con risorse non di provenienza IOG, pari a 2 milioni di euro complessivi).

La peculiarità della strategia regionale è riscontrabile nell'intersezione con l'impiego di risorse provenienti anche da altre fonti di finanziamento, ed in particolare dai POR FSE; questa politica ha orientato anche le scelte relative alla rimodulazione dei fondi del 2015⁵⁴.

Grazie a tale rimodulazione sono state così incrementate le dotazioni finanziarie delle misure:

- formazione mirata all'inserimento lavorativo;
- reinserimento di giovani 15-18 anni in percorsi formativi;

⁴⁹ DGR n. 17-7047 del 27 gennaio 2014.

⁵⁰ Fonte ISFOL 2016

⁵¹ Dati Regione Piemonte 2016

⁵² come il programma *Master and Back*, per l'alta formazione al di fuori della Sardegna dei giovani laureati sardi

Cfr. <https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma/>

⁵³ come il Programma A.R.DI.SCO. (Azioni di Recupero della Dispersione Scolastica), per il recupero dei minorenni che hanno interrotto precocemente il percorso di studi

Cfr. http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf

⁵⁴ Deliberazione n. 33/7 del 30 giugno 2015.

- tirocinio extracurricolare.

Sono state ridotte invece le misure concernenti:

- Servizio Civile Nazionale;
- sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità;
- Bonus occupazionale (riduzione pari al 63% dell'ammontare originariamente impegnato)⁵⁵.

In conclusione, dalla prima attuazione del progetto Garanzia Giovani risulta che, a gennaio 2016, nella Regione Sardegna, 39.352 persone risultavano iscritte al portale dedicato alla Garanzia e risultavano presi in carico nell'ambito del programma 28.015 giovani⁵⁶.

Da quanto risulta dai dati del Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato nella Regione Piemonte:

- prima dell'attuazione del Programma la differenza netta tra i due gruppi in Piemonte è pari a meno di un punto percentuale (+0,36);
- con riferimento all'evoluzione dei coefficienti nel passaggio da prima a dopo l'introduzione della GG, si osserva una situazione praticamente invariata per il gruppo dei non giovani, mentre per i 15-29enni la probabilità di avviamento cresce visibilmente;
- il confronto porta a concludere che l'introduzione della Garanzia ha comportato, per gli eleggibili al programma, un aumento di quasi 5 punti percentuali (+4,68) nella probabilità di essere avviati entro un anno.

Nella Regione Sardegna la situazione risulta molto differente:

- prima dell'attuazione del Programma vi è tra i due gruppi una differenza netta di segno negativo pari a circa 10 punti percentuali (-9,49);
- i giovani partono svantaggiati rispetto al gruppo dei 30-40enni già prima dell'introduzione della GG e tale differenza rimane pressoché invariata nel periodo successivo alla sua introduzione, con un effetto netto complessivo quasi nullo (pari a -0,69 punti percentuali);
- il confronto porta a concludere che l'introduzione della Garanzia non abbia avuto alcun effetto sulla probabilità dei giovani di essere avviati al lavoro entro un anno dall'iscrizione al Centro per l'impiego.

Per quanto riguarda la tipologia di contratto nella Regione Piemonte:

- per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato, fenomeno quindi (non riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani);
- si osserva un cambiamento di segno opposto per il contratto di tirocinio, cioè una maggiore propensione delle imprese a utilizzarlo per i giovani (con un effetto netto positivo di 3,5 punti percentuali);
- si riduce l'incidenza di altre forme contrattuali quali l'apprendistato (-1,7) e il contratto a tempo determinato breve (-2,6).
- il confronto porta a concludere che l'introduzione del Programma in Piemonte ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

Nella Regione Sardegna:

- per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato non sembra riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani;
- diminuzione ancora più marcata rispetto al Piemonte nel ricorso al contratto a tempo determinato breve (-4 punti percentuali);
- aumento nell'utilizzo del tirocinio (+4,6 punti percentuali);
- il confronto porta a concludere che l'introduzione Programma ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la possibilità di essere avviati al lavoro dunque, nella regione Piemonte, si evidenzia una generale ripresa nella percentuale degli avviati al lavoro nel periodo successivo al 1° maggio 2014, ma per i giovani questa crescita, oltre a essere costante, si rivela più marcata. Utilizzando come punto di riferimento l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni e assumendo che tale andamento incorpori tutti gli eventuali

⁵⁵ Dati ISFOL 2016

⁵⁶ Dati Regione autonoma Sardegna 2016

elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella loro probabilità di assunzione (ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro, evoluzione della normativa), la differenza nel tasso di crescita dei due gruppi – stimata intorno ai 4 punti percentuali - è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG.

Nella regione Sardegna non sembrano, per contro, emergere significative differenze tra i due periodi nelle probabilità di essere avviati al lavoro per entrambe le popolazioni.⁵⁷

Il cambiamento più rilevante sembra invece riguardare l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro per entrambe le regioni.

In seguito all'introduzione del Programma, si registrano:

- un incremento del tirocinio;
- una diminuzione del ricorso al contratto a tempo determinato breve;
- un aumento nel ricorso al contratto a tempo indeterminato sostanzialmente omogeneo per entrambe le popolazioni e quindi non direttamente imputabili all'introduzione del Programma.⁵⁸

Per concludere, è bene citare le ultime policy implementate in Italia per arginare la dilagante disoccupazione giovanile.

Con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto 4/2019⁵⁹ sono state stabilite le condizioni per accedere al Reddito di Cittadinanza.

Tale misura, insieme a quota 100, rientra nelle proposte fatte dal Governo per combattere la disoccupazione e facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

L'obiettivo della proposta è creare uno strumento unico che vada a sostituire tutti i sistemi precedenti (garanzia Giovani inclusa); essa è finanziata con 4,5 miliardi annui grazie ad un conto individuale denominato "una mano per contare" e ruota intorno a 5 principi cardine⁶⁰:

- integrazione alternanza scuola-lavoro;
- orientamento e formazione in azienda;
- ricerca industriale e alta formazione;
- incentivi all'autoimpiego e all'imprenditorialità;
- la questione abitativa.

Per quanto riguarda le modalità di accesso, i moduli Inps vanno consegnati a partire dal 6 marzo:

- sul sito redditodicittadinanza.gov.it tramite Spid;
- presso gli uffici postali;
- presso i CAF.

Entro 30 giorni dalla ricezione della domanda l'INPS deve valutare i requisiti e approvare la domanda basandosi sulle banche dati dell'anagrafe tributaria, del PRA e delle altre amministrazioni. Qualora vi siano i requisiti il Reddito o la Pensione di Cittadinanza vengono riconosciuti entro 5 giorni dall'Inps; avvenuto il riconoscimento il titolare è tenuto a recarsi al Centro per l'Impiego per firmare il Patto per il Lavoro o il patto per l'Inclusione sociale e per rilasciare la DID (disponibilità immediata di disponibilità al lavoro).

Vi è da chiedersi dunque se tali misure possano realmente avere l'effetto desiderato. Secondo la Fondazione Bruno Visentin, che rilascia i dati sul divario generazionale, fatto 100 nel 2004 esso sarà di 148 punti nel 2019. Questo significa che il muro da scavalcare per diventare autonomi si alza sempre di più⁶¹.

Si può concludere che, essendo entrambe le misure finanziate a debito, esse siano riforme anti-generazionali per loro stessa natura in quanto il debito verrà pagato in larga parte dalle generazioni più giovani aumentando sostanzialmente il GAP intergenerazionale.⁶²

⁵⁷ Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

⁵⁸ ibidem

⁵⁹ GU 28/01/2019

⁶⁰ L. Monti- Le Ricette per i Giovani- Le Formiche, gennaio 2019

⁶¹ ibidem

⁶² ibidem

Dalle analisi effettuate risulta eclatante il Gap tra gli obiettivi prefissati dalla Raccomandazione dell'aprile 2013, gli strumenti messi a disposizione (input) e i risultati ottenuti (outcome).

La Raccomandazione presentava chiari obiettivi e i metodi per raggiungerli ma nonostante questo molti Stati hanno avuto difficoltà ad implementare le politiche (anche a livello Regionale) ottenendo scarsi risultati. Nonostante questo, però, a livello generale, a qualche anno dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno. Fin dal 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 %, e la percentuale dei NEET era calata di un punto percentuale scendendo alla media del 12%. Purtroppo, il tasso di disoccupazione giovanile è disomogeneo tra le diverse regioni e ciò esprime il carattere divergente che hanno assunto i risultati delle varie politiche adottate; è da notare però che nello stesso periodo la disoccupazione è calata con indici superiori nella fascia di popolazione dei giovani rispetto alla fascia adulta. Di conseguenza si può sostenere pienamente che complessivamente le varie riforme attuate in materia di occupazione e formazione giovanile hanno sorbitato degli effetti tangibili in molti Paesi membri.⁶³

Si constata che dall'inizio delle politiche IOG circa 14 milioni di giovani hanno partecipato ai progetti di cui 9 milioni hanno accettato un'offerta (nella maggior parte dei casi lavorativa).⁶⁴

Si constata inoltre che circa il 50% dei giovani NEET (coperto dalla garanzia) abbia ottenuto un'offerta entro i primi quattro mesi durante l'anno 2015 (che corrisponde a 1/5 del totale dei giovani presenti sul territorio europeo) Ciò implica che vi siano alcuni paesi che sono andati avanti con l'applicazione ed altri che stanno cercando ancora il modo per poter ottenere risultati simili agli altri Stati membri.⁶⁵

La disoccupazione giovanile resta però un problema reale e vi sono ancora numerose insidie da affrontare per gli Stati comunitari. Occorre in futuro un maggiore e continuo impegno dei Governi a favore dei progetti IOG portandole a divenire parte integrante delle politiche nazionali per evitare che si tratti di una politica imitata nel tempo che esaurisca i suoi risultati brevemente; tale impegno va supportato da un forte coordinamento tra le varie parti del sistema (SPI, programmi di istruzione e formazione, aziende, ecc.).

Come è stato espresso in precedenza a favore di tali iniziative, vista la persistente situazione inaccettabile soprattutto nei confronti di quei soggetti svantaggiati per motivi economici e sociali, è stato mobilitato un significativo sostegno finanziario dell'UE.

Nel periodo 2014-2020 sono stati previsti oltre agli stanziamenti per le IOG (8,8 miliardi dopo il rifinanziamento⁶⁶) ulteriori 6,3 miliardi che il Fondo Sociale Europeo investirà direttamente per contribuire all'integrazione dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il caso italiano dall'analisi è emerso che persiste ancor un gap tra gli standard europei e le politiche implementate e i relativi risultati raggiunti. L'organizzazione degli uffici e i sistemi per la registrazione risultano ancora obsoleti in il giovane deve per prima cosa iscriversi sul portale a cui segue una e-mail in cui si richiede al giovane di iscriversi al portale Cliclavoro. Una volta completata questa seconda operazione occorre inoltre iscriversi anche sul portale regionale per la Garanzia; questo primo ostacolo scoraggia molti giovani già nelle prime fasi.

Inoltre, si riscontrano alcuni deficit nell'attuazione della Garanzia:

- carenza di informazione sia a livello regionale che nazionale, il quale genera un calo di adesioni rispetto a molti Paesi europei;
- i CPI risultano ancora non adatti dal punto di vista informativo ad accogliere, informare e trovare un'offerta di occupazione o formazione adatta al giovane che vi si iscrive;
- il predominio del tirocinio come forma più utilizzata risulta non sempre positivo nei sistemi di Garanzia (esso non prevede come fine ultimo l'inserimento del lavoratore ma, nella maggior parte dei

⁶³ ILO (2015), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015

⁶⁴ le cifre si basano sui dati raccolti in relazione al quadro degli indicatori della garanzia per i giovani e su stime per il 2016. I dati dettagliati sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della garanzia per i giovani e sulla gestione dell'iniziativa per l'occupazione giovanile [SWD (2016) 323]

⁶⁵ Commissione Europea (2017), Youth Guarantee: lessons from implementation, Bruxelles

⁶⁶ Decisione Commissione europea 2017/2440, Bruxelles.

casi la sua formazione e la mancata assunzione alla fine del percorso porta, a lungo termine, in una non ricerca di lavoro);

- la retribuzione promessa al giovane, oltre a essere nettamente bassa, molto spesso tarda ad arrivare. L'attesa può variare, raggiungendo anche un anno.

Inoltre, da quanto è scaturito dal focus effettuato sulle Regioni Piemonte e Sardegna si evince che rispetto al primo quesito che ci si è posto ossia se la Garanzia abbia aumentato la probabilità di essere avviati al lavoro, non sembra che tale politica abbia suscitato (almeno nel primo periodo) gli effetti sperati, con una sensibile differenza tra i due territori esaminati.

Nella regione Piemonte, infatti, si evidenzia una generale ripresa nella percentuale degli avviati al lavoro nel periodo successivo al 1° maggio 2014, ma per i giovani questa crescita, oltre a essere costante, si rivela più marcata. Utilizzando come punto di riferimento l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni e assumendo che tale andamento incorpori tutti gli eventuali elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella loro probabilità di assunzione (ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro, evoluzione della normativa), la differenza nel tasso di crescita dei due gruppi – stimata intorno ai 4 punti percentuali - è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG. Nella regione Sardegna non sembrano, per contro, emergere significative differenze tra i due periodi nelle probabilità di essere avviati al lavoro per entrambe le popolazioni.⁶⁷

Il cambiamento più rilevante sembra invece riguardare l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro per entrambe le regioni.

In seguito all'introduzione del Programma, si registrano un incremento del tirocinio, una diminuzione del ricorso al contratto a tempo determinato breve, un aumento nel ricorso al contratto a tempo indeterminato sostanzialmente omogeneo per entrambe le popolazioni e quindi non direttamente imputabili all'introduzione del Programma.⁶⁸

Per quanto riguarda l'Italia infine è opportuno comprendere che le recenti politiche adottate dal nuovo Governo (Reddito di Cittadinanza, Pensione di Cittadinanza e Quota 100) essendo misure finanziate a debito, sono per loro stessa natura riforme anti-generazionali in quanto il debito verrà pagato in larga parte dalle generazioni più giovani aumentando sostanzialmente il GAP intergenerazionale.⁶⁹

Per concludere, la Garanzia per i giovani presenta diverse carenze riguardo alla raccomandazione europea. Dotata di finanziamenti insufficienti e retroattivi, la sua attuazione potrebbe essere ostacolata negli Stati membri che, come la Spagna e l'Italia, sono sotto pressione per non aumentare il deficit pubblico.

La Garanzia per i giovani offre poco in termini di misure innovative; piuttosto, promuove la precarietà e la redistribuzione dell'occupazione esistente e non mostra il potenziale necessario per creare nuove opportunità di lavoro di qualità. Sebbene la creazione di nuovi posti di lavoro sia richiesta da diverse organizzazioni e sia la raccomandazione che il Piano nazionale spagnolo menzionano la creazione di occupazione come obiettivo, vi sono motivi per mettere in dubbio l'efficacia delle misure stabilite.

In futuro sarebbe utile concentrarsi sul livello locale e su come effettivamente le risorse vengano utilizzate a livello comunale e stabilire chiaramente a quale livello amministrativo debba essere attribuito il potere di monitoraggio e di valutazione degli esiti.⁷⁰

Per il momento, possiamo concludere che la Garanzia per i giovani nella sua forma attuale offre poche prospettive di raggiungere i suoi obiettivi e il suo fine di migliorare le possibilità dei giovani di trovare un'occupazione dignitosa che gli permetta di vivere dignitosamente.

L'analisi mostra che la Garanzia per i giovani continua a seguire diverse tendenze politiche discutibili, come la mancanza di una reale ed efficace strategia per risolvere un problema strutturale come la disoccupazione

⁶⁷ Documento dell'Ufficio Valutazione Impatto sull'applicazione della Garanzia Giovani [Senato della Repubblica] a cura di: G. Abagnale, V. Bevilacqua, G. Briotti, G.M. Caporale e C. di Falco

⁶⁸ ibidem

⁶⁹ L. Monti - Le Ricette per i Giovani - Le Formiche, gennaio 2019

⁷⁰ JOURNAL OF YOUTH STUDIES, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain - M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker

giovanile con l'adattamento dei giovani al mercato del lavoro⁷¹, basandosi sull'educazione e formazione come soluzione universale⁷².

L'UE continua con il suo stile di governance morbida, limitandosi a formulare raccomandazioni aperte e lasciando l'attuazione delle misure nelle mani degli Stati membri e in particolare le misure delineate per il caso spagnolo seguono la tendenza dei programmi precedenti a non discostarsi da modalità prestabilite.

La Garanzia per i giovani, quindi, non suscita aspettative reali per un cambiamento duraturo nelle politiche europee della gioventù; al fine di ottenere questi miglioramenti, è necessario un maggiore finanziamento senza compromettere le risorse assegnate ad altre politiche sociali. Non vi è dubbio che queste proposte debbano derivare da un cambiamento nel sistema produttivo e il superamento delle politiche neoliberali, se gli obiettivi sono creare occupazione di qualità e superare la tendenza a incolpare i giovani di non adattarsi ai mercati del lavoro che non sono in grado di accoglierli⁷³.

⁷¹ Lahusen, Christian, Natalia Schulz, and Paolo Roberto Graziano. 2013. "Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies." *International Journal of Social Welfare* 22: 300–309.

⁷² Bessant, Judith, and Rob William Watts. 2014. "'Cruel Optimism': A Southern Theory Perspective on the European Union's Youth Strategy, 2008–2012." *International Journal of Adolescence and Youth*.

⁷³ *JOURNAL OF YOUTH STUDIES*, 2015 -

The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain-M. Àngels Cabasés Piqué, Agnès Pardell Veà, Tanja Strecker