

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Triennale

Cattedra di Politica Economica

L'impatto della crisi pandemica sul mercato
del lavoro dei giovani:
un confronto tra il caso italiano e quello tedesco

Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Anastasia Pioli
Matr. 089192

CANDIDATA

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

L'impatto della crisi pandemica sul mercato del lavoro dei giovani: un confronto tra il caso italiano e quello tedesco

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO 1: LA CRISI NEL MERCATO DEL LAVORO DEI GIOVANI NEGLI ANNI ANTECEDENTI IL 2020.....	8
1. Giovani e mercato del lavoro prima della crisi economica scaturita nel corso del 2020	8
2. Il processo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro	11
3. La realtà dei giovani lavoratori italiani: transizione sociale e lavorativa	15
3.1 <i>Disoccupazione giovanile: effetto brain drain e fenomeno dell'overeducation.....</i>	<i>16</i>
4. L'Unione europea e l'inclinazione verso il mercato del lavoro dei giovani.....	18
4.1 <i>I piani nazionali di attuazione di Garanzia Giovani: Italia e Germania.....</i>	<i>21</i>
CAPITOLO 2: LA CRISI DEL MERCATO DEL LAVORO DEI GIOVANI DEL 2020 SI INSTAURA NELLA CRISI GIÀ PRESENTE.....	26
1. 2020: uno sguardo generale al mercato del lavoro dei giovani nel periodo a cavallo tra l'inizio della crisi economica causata dal Coronavirus e gli anni precedenti	26
2. Misure economiche attuate in Italia a partire dall'11 marzo 2020 per contrastare la pandemia derivante dal Coronavirus, le quali hanno avuto delle ripercussioni sul mercato del lavoro dei giovani	28
2.1 <i>Effetti del blocco dei licenziamenti, analisi dell'andamento del rinnovo e proroga di contratti a termine e influenza della sospensione delle procedure concorsuali sul mercato del lavoro dei giovani ...</i>	<i>31</i>
3. Le misure attuate in Germania al fine di contrastare la crisi economica del 2020 derivante dalla pandemia dovuta al Coronavirus.....	37
4. Le differenze tra il caso italiano e il caso tedesco in termini di conseguenze sul mercato del lavoro dei giovani derivanti dalle manovre economiche intraprese nel corso del 2020.....	39
5. Teoria del Capitale umano: il rapporto tra il livello di istruzione e il mercato del lavoro	42

CAPITOLO 3: DINAMICHE DI INVESTIMENTO SUI GIOVANI LAVORATORI E SULLE NUOVE GENERAZIONI	46
1. La posizione dei giovani lavoratori a seguito della crisi economica del 2020	46
2. Investire sulle nuove generazioni	51
3. Analisi del sistema italiano del lavoro atipico, delle politiche attive e passive e delle conseguenze che hanno sui giovani lavoratori	54
4. Un piano di rilancio per incentivare gli investimenti sulla categoria dei giovani lavoratori	61
4.1 <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: la Missione n.5</i>	63
4.2 <i>Uno sguardo al piano GRRP tedesco e alla relazione tra lo Stato e i giovani durante la crisi provocata dal Coronavirus</i>	70
CONCLUSIONI	73
BIBLIOGRAFIA	76
SITOGRAFIA	81
ATTI NORMATIVI	87
ABSTRACT	89

INTRODUZIONE

La crisi economica scaturita nel corso del 2020, a seguito della pandemia provocata dal Coronavirus, ha comportato ingenti effetti sulle economie mondiali. Il Coronavirus o SARS-CoV-2 è una sindrome respiratoria acuta grave¹ e a causa della rapidità con cui il virus si è diffuso, dell'impossibilità di conoscere seduta stante i rimedi per curarlo e date altresì le conseguenze di salute associate a tale sindrome, gli Stati colpiti si sono trovati dinanzi alla difficoltà di gestire la crisi sanitaria che ne è derivata. Nonostante gli sforzi e i provvedimenti presi a livello sanitario dagli Stati, la crisi provocata in tale sistema ha avuto delle conseguenze evidenti. Il *lockdown*² attuato da quasi tutti gli Stati colpiti dal virus, ha avuto però degli effetti imponenti anche sul piano economico.

Tale elaborato si propone di analizzare il caso italiano ponendo il *focus* sulla disoccupazione giovanile e assumendo come termine di confronto la Germania. Nel corso dell'esposizione l'obiettivo sarà quello di spiegare perché si parli di «*crisi nella crisi*»³ nel mercato del lavoro dei giovani, in quanto questo presentava già delle debolezze all'indomani di quanto accaduto nel corso del 2020; la definizione identifica, quindi, come a seguito della crisi in questione, la condizione dei giovani lavoratori italiani si sia ancor più aggravata. Per comprendere il perché si possa parlare di una crisi nata all'interno di una già presente, è necessario analizzare come si presentava il mercato del lavoro dei giovani prima del 2020, per procedere a cosa sia accaduto nel corso di tale anno e quali misure, adottate a livello nazionale, abbiano influito sull'andamento del tasso di occupazione e disoccupazione giovanile. Il caso tedesco è adottato come termine di confronto al fine di procedere a una comparazione del differente sistema di transizione scuola-lavoro presente nei due Stati europei, dei differenti metodi di assunzione dei giovani nel mercato del lavoro e delle diverse misure economiche intraprese dalla Germania e dall'Italia, nel corso del 2020, per fronteggiare la crisi nata.

I tre capitoli che compongono l'elaborato seguono un andamento cronologico. Il primo presenterà un'immagine del mercato del lavoro in Italia prima del 2020, annettendo un'analisi dei dati, come la variazione del tasso di disoccupazione giovanile nel tempo; di pari passo va l'analisi del caso tedesco. Tuttavia, come riportato nel testo, è legato al tasso di disoccupazione giovanile, lo studio del processo di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, differente tra il caso italiano e quello tedesco. Si noterà come l'Italia si caratterizzi per un basso livello di *mix* di studio e lavoro, al contrario della Germania che offre, già in fase adolescenziale, opportunità di inserimento nel mondo del lavoro ai giovani studenti sulla base del meccanismo duale. Il concetto di apprendistato è al centro di questa analisi, in quanto considerato come il mezzo più efficace e canale privilegiato di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro; si tratta di un'opportunità largamente in uso in Germania, mentre ancora carente in Italia. Due fenomeni verranno posti in primo piano,

¹ Sul punto si veda, Definizione tratta dal Ministero della Salute.

<<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?id=228&lingua=italiano> >

² Definizione di *lockdown* nel vocabolario Treccani: termine con cui si fa riferimento a un periodo di chiusura, di isolamento o blocco d'emergenza. Sul punto si veda, < [https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_\(Neologismi\)](https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_(Neologismi)) >

³ Sul punto si veda, Rosas, Gianni, "Occupazione giovanile: La crisi nella crisi", *OIL*, 26 maggio 2020

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_746242.pdf >

l'effetto *brain drain*, legato alla fuga di giovani lavoratori italiani all'estero al fine di trovare un'occupazione vantaggiosa, remunerativa e proporzionata alla qualifica di studio, e il fenomeno dell'*overeducation*, per il quale in Italia si ha una tendenza costante del giovane ad accettare occupazioni non proporzionali al titolo di studio, in vista della difficoltà di trovare un lavoro. Infine, si propone un'analisi di stampo europeo in riferimento a uno dei progetti più importanti attuati per i giovani nel 2012, *Youth Guarantee*.

Il secondo capitolo è incentrato sul 2020, anno nel quale si è verificata la crisi economica provocata dal Covid-19. In questa sede si presenta un'analisi delle misure intraprese a livello nazionale dall'Italia e dalla Germania per fronteggiare tale evento, limitatamente al caso studio in questione. Quindi, si prendono in considerazione solo quelle misure economiche emanate che hanno avuto conseguenze sul mercato del lavoro dei giovani, in particolar modo sul tasso di disoccupazione. Da questa analisi si evidenzierà il perché della «*crisi nella crisi*» in Italia, le cui misure analizzate sono il blocco dei licenziamenti, la proroga e rinnovo dei contratti a termine e sospensione delle procedure concorsuali. Ad oggi in Italia, il tasso di disoccupazione giovanile si attesta al 31,6%, come riportato dai dati ISTAT in aprile 2021. Si focalizzerà l'attenzione anche sull'aumento del tasso di inattività, in riferimento a coloro che non sono in possesso di un'occupazione, e talvolta non sono neanche alla sua ricerca, al fine di valutare come il Covid-19 abbia influito sulla tendenza a cercare o meno un lavoro. Il confronto con la Germania permetterà di notare come sia stata gestita la crisi in tale contesto, dove non è stata operata alcuna misura che bloccasse i licenziamenti, ma in particolar modo si è fatto ricorso alla forma del *Kurzarbeit* o *Short-Time work*, ossia alla riduzione delle ore lavorative. Sarà presentata una breve analisi dei vantaggi e degli svantaggi delle due principali misure, blocco dei licenziamenti da un lato e *Kurzarbeit* dall'altro. Tale capitolo chiuderà l'analisi del 2020 presentando un resoconto di quanto accaduto nel mondo universitario, correlando il livello di istruzione all'andamento e alle caratteristiche del mercato del lavoro, secondo la Teoria del Capitale Umano di Theodore Schultz e di Gary Becker. Si fa riferimento al fatto che nel corso del 2020 si è registrato un calo delle iscrizioni alle università da parte dei giovani; il tendenziale abbassamento del livello medio di istruzione è correlato a un abbassamento della qualità del mercato del lavoro, in quanto la domanda di lavoro è legata alla sua offerta, quindi una qualità bassa di offerta di lavoro comporterà un abbassamento della correlata qualità di domanda da parte delle imprese.

Il terzo capitolo, infine, propone delle soluzioni e si concentra sulla figura delle nuove generazioni, in particolar modo quella dei giovani lavoratori. Avendo negli altri capitoli esposto uno studio del sistema, prima del 2020 e nel corso del 2020, in tale sede si analizza la posizione dei giovani lavoratori. Difatti, vengono presentate delle ricerche e sondaggi che sono stati condotti su campioni di giovani, rappresentativi della popolazione di riferimento, ai quali vengono sottoposte domande circa la condizione nella quale vertono; ad esempio, ci si è domandati quali fossero le loro aspettative future in riferimento alla posizione lavorativa. Uno dei dati che è risultato essere maggiormente rilevante è quello della percentuale di giovani lavoratori italiani emigrati in passato all'estero al fine di trovare un'occupazione (secondo l'effetto del *brain drain*), i quali ad oggi, a seguito della crisi provocata dal Covid-19, sarebbero disposti a tornare in territorio italiano per stare vicino alla famiglia d'origine. La posizione assunta nell'elaborato mostra come questa possa essere

un'opportunità fondamentale per l'Italia, in quanto investendo sull'occupabilità giovanile può favorire la permanenza di tali attori, evitando nuovamente un fenomeno di fuga.

Investire sui giovani è fonte preziosa per ogni Stato, in quanto le nuove generazioni sono il futuro, come riportato da Mario Draghi al Meeting di Rimini nell'agosto 2020. Al fine di comprendere cosa abbia influito sulla crisi del mercato del lavoro dei giovani, quindi tanto sul tasso di disoccupazione, quanto sul fenomeno del *brain drain* e su quello dell'*overeducation*, si presenta un'analisi del sistema del lavoro atipico italiano e delle politiche del lavoro. Lo studio di tali politiche verte sul concetto di politiche attive e passive del lavoro e di mercato del lavoro basato sulla *flexicurity*. Si evidenzia come un mercato basato interamente sulla *flexicurity*, vale a dire una combinazione in equilibrio di politiche passive, quindi sussidi al reddito per coloro che vertono nella condizione di disoccupato, e attive, quindi misure che si basano sul reinserimento lavorativo e sociale del disoccupato, comportino un miglioramento dell'andamento del mercato. Ciò perché, vengono elargiti aiuti per i disoccupati, ma allo stesso momento si garantisce che tale condizione non si prolunghi, favorendo un processo di reinserimento nel mercato del lavoro tramite l'aiuto fornito dai centri per l'impiego.

Infine, nel capitolo sono mostrati i rispettivi Piani Nazionali di attuazione della misura europea più rilevante, a seguito della crisi del 2020, *Next Generation EU*. Da questa analisi si rende evidente come l'Italia, avendo riscontrato il carente investimento operato sulle nuove generazioni nel corso del tempo e la condizione nella quale i giovani lavoratori vertono, abbia appositamente creato la Missione n.5 del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) con apposito riferimento a tale categoria di lavoratori e con l'obiettivo di ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, in particolar modo quello dei NEET, e investire sul processo di inserimento nel mondo del lavoro, ma anche di transizione scuola-lavoro. Al contrario, si noti come la Germania investa meno, ad oggi, su tale categoria, in quanto pressoché da sempre oggetto di investimenti e di attenzioni da parte dello Stato.

L'elaborato è stato realizzato nel corso del 2021, quindi in una fase ancora soggetta all'esistenza della crisi economica, quanto sanitaria, sviluppatasi nel primo periodo del 2020. Si enuncia ciò, in quanto dati e misure presentate possono essere costante oggetto di cambiamento; il PNRR a cui si fa riferimento nel terzo capitolo deve essere presentato entro il 30 aprile 2021 dagli Stati membri dell'Unione europea, quindi potrebbe andare incontro a revisioni e modifiche prima di essere pubblicato. Difatti, si presenta una comparazione, per ciò che concerne il tema in questione, del vecchio e nuovo PNRR, con riferimento a quello elaborato dal nuovo Presidente del Consiglio Mario Draghi. Ancora, i dati sono in costante aggiornamento, come il tasso di disoccupazione giovanile in Italia, essendo stato pubblicato il 06 aprile 2021 il rapporto dall'ISTAT del tasso di febbraio 2021, aumentato al 31,6%, rispetto agli ultimi mesi del 2020. Anche per ciò che concerne le soluzioni che vengono proposte, ci si basa su dati presentati da ricerche e interviste condotte nel corso del 2020, quindi che possono andare incontro a cambiamenti, così come quelli che potrebbero subire le misure economiche italiane a seguito delle decisioni che verranno intraprese, come nell'ambito delle procedure concorsuali e della sospensione del blocco dei licenziamenti. L'elaborato presenta, quindi, dati e previsioni

che possono subire modifiche, revisioni o aggiornamenti, soprattutto nel caso dei dati, anche in brevi periodi temporali.

CAPITOLO 1

LA CRISI NEL MERCATO DEL LAVORO DEI GIOVANI NEGLI ANNI ANTECEDENTI IL 2020

1. Giovani e mercato del lavoro prima della crisi economica scaturita nel corso del 2020

Il rapporto⁴ del Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali, del novembre 2011, disegna un quadro rappresentativo della condizione del mercato del lavoro dei giovani prima della crisi economica del 2020, confermando, quindi, le dichiarazioni⁵ esposte da parte dell'OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro. Rilevante è il documento "*Occupazione giovanile: la crisi nella crisi*"⁶, nel quale Gianni Rosas, direttore dell'Ufficio OIL per l'Italia e San Marino, con riferimento a quanto verificatosi a seguito della crisi provocata dal Covid-19, descrive la condizione dei giovani. Egli afferma che generalmente quando si verificano delle crisi economiche, i giovani subiscono un impatto non proporzionato, essendo i primi a risentire delle conseguenze negative e gli ultimi a beneficiare della ripresa, concetto esplicito con la formula «*the first to be fired and the last to be hired*»⁷. Inoltre, come riportano dati e documenti⁸, il mercato del lavoro dei giovani risultava già essere in crisi all'indomani di quanto accaduto a seguito della pandemia del 2020, ed è proprio per questo motivo che l'OIL parla di «*crisi nella crisi*»; i dati forniti dall'Organizzazione mostrano che nel 2019 la disoccupazione giovanile mondiale colpiva 68milioni di persone, espresso in percentuale raggiungeva il 13,6⁹. Con riferimento particolare al caso italiano, invece, nel 2019 i dati attestano che il 25,5% dei giovani lavoratori era in possesso di un contratto di lavoro *part-time*, di cui il 78,6% lo era in modo involontario e seguiva il contratto a tempo determinato per il 48,1%¹⁰. Tuttavia, per analizzare accuratamente la formula «*crisi nella crisi*» e comprendere, quindi, perché il mercato del lavoro dei giovani sia oggetto di tale descrizione, si procede con uno studio approfondito della condizione dei giovani lavoratori all'indomani del 2020.

Preliminarmente, si fornisce una definizione del termine disoccupato: colui o colei non occupato/a di età tra i 15 e i 74 anni che ha effettuato «*almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, oppure che inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e*

⁴ Sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "I giovani e il lavoro", Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, novembre 2011,

<<http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/QuadernoMdL3Igiovanieillavoro.pdf> >

⁵ Rosas, "*Occupazione giovanile: La crisi nella crisi*", OIL, cit.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Sul punto si veda, OIL, "Occupazione giovanile: la crisi nella crisi", fonte dei dati Global employment trends for youth, diversi anni, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_746242.pdf >

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* Fonte dei dati. *La transazione scuola-lavoro dei giovani italiani*

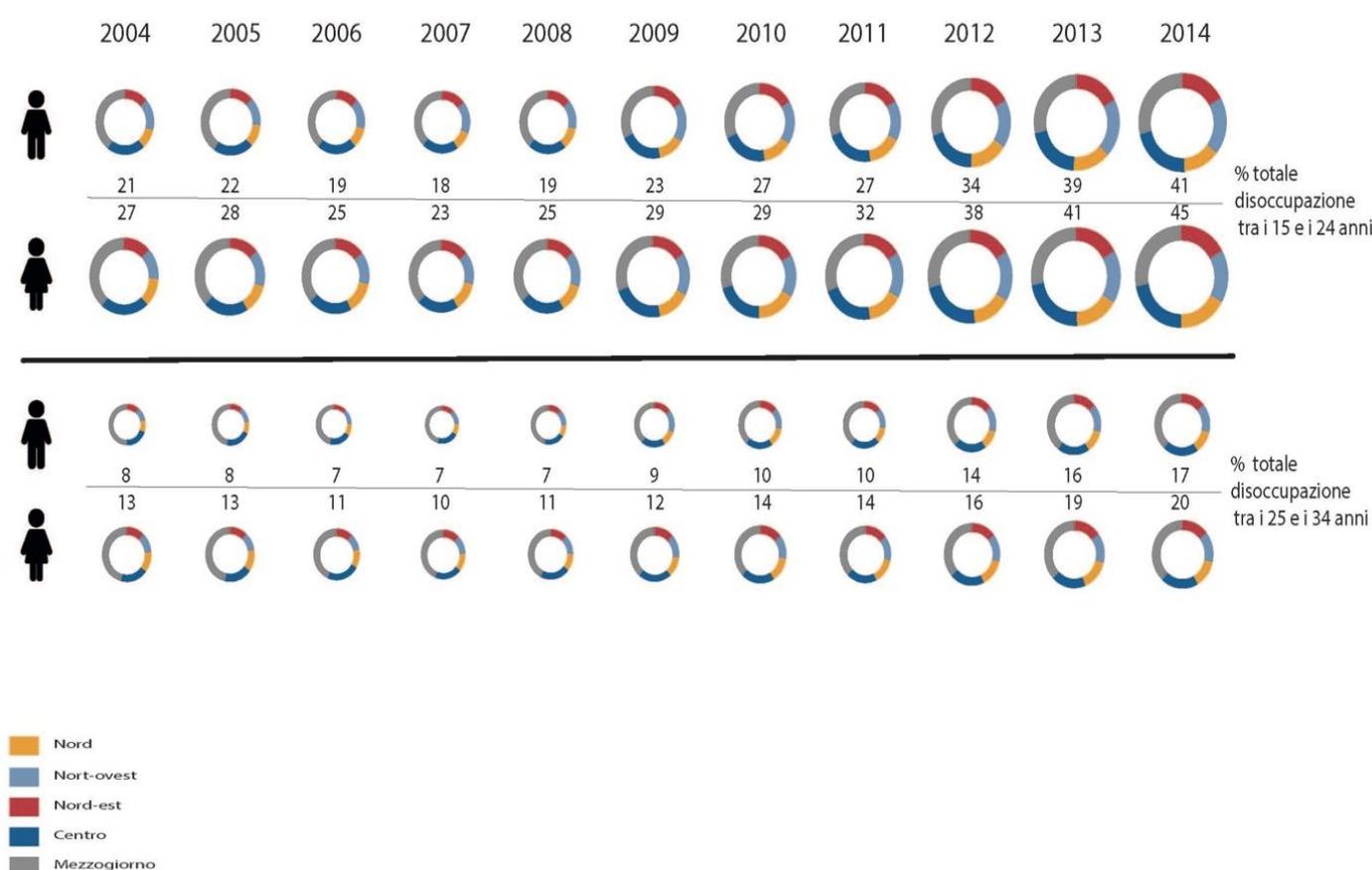
sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro»¹¹.

Il tasso di disoccupazione è definito come «il rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro»¹².

Il primo citato rapporto del Ministero del Lavoro afferma che in Italia nel 2010 il tasso di disoccupazione dei giovani si attestava al 27,8%¹³, quindi corrispondente a oltre 4,3milioni di giovani su 6, all'incirca, comprendenti l'età tra 15-24 anni.

Il seguente grafico (figura 1) mostra il tasso di disoccupazione giovanile in Italia dal 2004 al 2014, dividendo due classi di età, la prima da 15 a 24 anni e la seconda da 25 a 34 anni e dividendo ancora i giovani per sesso e provenienza geografica (Nord, Nord-ovest, Nord-est, Centro e Sud).

Figura 1: Tasso di disoccupazione giovanile in Italia (2004-2014)



Fonte: dati ISTAT¹⁴, tasso di disoccupazione giovanile

¹¹ Sul punto si veda, Istat Glossario Statistico, < <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario> >

¹² *Ibid.*

¹³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “I giovani e il lavoro”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, fonte dei dati Istat, cit. p.26.

¹⁴ Sul punto si veda, Fondazione Giacomo Feltrinelli, “Fuori mercato: i giovani e le mutazioni del mondo del lavoro”, 25 settembre 2015 < <https://fondazionefeltrinelli.it/spazio-lavoro-i-giovani-e-le-mutazioni-del-mondo-del-lavoro/> >

Spesso, in Italia quando si parla di popolazione giovanile si fa riferimento anche a fasce di età più alte¹⁵, raggiungendo i 29 o anche i 34 anni, in particolar modo dati i ritardi dello Stato rispetto ad altri Paesi dell'Unione europea in merito al processo di transizione scuola-lavoro, ad esempio, quindi all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, ma anche in merito al tipo di contratto di lavoro loro offerto o, ancora, in relazione a esperienze professionali programmate già nelle scuole.

Come si nota dal grafico sopra (figura 1), nel corso del tempo il *trend* dell'occupabilità della popolazione giovanile ha avuto un andamento negativo, a fronte invece delle persone in età lavorativa (15-64 anni) che hanno registrato costantemente un andamento positivo, anche per effetto di lavoratori immigrati approdati in territorio italiano¹⁶. Nel caso della popolazione giovanile, invece, il numero di occupati registrati ammontava a oltre 4,2milioni, mentre nel 2010 si scende a 3,3¹⁷. A fronte di ciò, è diminuito il numero dei giovani in cerca di lavoro, soprattutto negli anni di crisi a partire dal 2008¹⁸. Infine, la categoria degli inattivi, coloro che non fanno parte della forza lavoro, quindi non classificati come occupati o in cerca di occupazione¹⁹, dal 2004 risultano costantemente in crescita, raggiungendo il 57%²⁰ dei giovani tra 15-29 anni nel 2010.

In riferimento ai settori nei quali i giovani trovano occupazione²¹, la posizione lavorativa in cui maggiormente sono presenti riguarda il lavoro dipendente²²; in numeri, 2,7milioni di occupati su 3,3. Di 2,7milioni di giovani dipendenti 895mila, circa un terzo, è in possesso di un contratto a tempo determinato²³. Dei 3,3 milioni di giovani, 640mila, il 19,4%²⁴ lavorano sulla base di un contratto a tempo parziale o *part-time* a fronte, invece, del 14,8%²⁵ degli occupati in età lavorativa in possesso della stessa tipologia di contratto. Da questi dati si può evincere come anche la tipologia del contratto di lavoro abbia influenza sulla propensione del giovane lavoratore a cercare un impiego, in quanto influenzato dalle esperienze pregresse. I giovani disoccupati possono essere poco inclini a cercare lavoro e perdere le speranze durante il percorso, poiché

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.27.

¹⁶ *Ibid.* fonte dei dati Istat.

¹⁷ *Ibid.* p.28

¹⁸ *Ibid.* p.28

¹⁹ Sul punto si veda, Istat Glossario Statistico, < <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario> >

²⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit.

²¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, fonte dei dati Istat, cit. p.33.

²² Il lavoro dipendente, secondo la definizione data dall'INPS, è l'insieme dei lavoratori occupati in aziende alle dipendenze o sotto la direzione del datore di lavoro, tenuti a rispettare un orario di lavoro, in cambio di una retribuzione. Sul punto si veda INPS, “Lavoro dipendente”, 01 dicembre 2016. < <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=43274> >

²³ Il contratto a tempo determinato è definito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali come un contratto di lavoro subordinato, nel qual è prevista una durata predeterminata, attraverso l'indicazione di un termine. Sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, < <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus-on/Disciplina-rapporto-lavoro/Pagine/contratto-a-tempo-determinato.aspx> >

²⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, fonte dei dati Istat, cit. p.36.

²⁵ *Ibid.*

«mediamente in Italia per trovare il primo impiego ci si mette più di due anni»²⁶, o più precisamente 25,5 mesi, a fronte della durata del percorso in Germania, pari invece a 18 mesi, quindi poco più di un anno.

Prendendo in esame il caso tedesco e assumendo come *range* temporale di analisi gli anni che vanno dal 2002 al 2005, in particolare, si può notare come la Germania abbia attuato una serie di riforme nel mercato del lavoro, assumendo come punto di partenza il concetto *work first*²⁷. Gli atti adottati in tale settore hanno permesso di spezzare l'immagine di immobilismo proiettata in precedenza nel paese e, conseguentemente, di far diminuire il tasso di disoccupazione portando a un aumento ingente il tasso di occupazione. Le misure adottate si sono rivelate *resilienti*²⁸ durante la crisi dei debiti sovrani del 2008-2009, la quale ha posto, al contrario, una grande sfida all'Italia nel settore del mercato del lavoro.

Analizzando qualche dato, mentre in Italia appena il 10%²⁹ di chi studia ha un reddito autonomo, in Germania tale percentuale sale a 50; in Italia solo il 10% dei giovani compresi in un'età tra i 20 e 24 anni associa allo studio un'esperienza lavorativa, mentre in Germania, anche in vista del diverso processo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e delle possibilità offerte nel settore quando ancora i giovani studiano, il dato rilevato è vicino al 50%³⁰.

Tuttavia, per comprendere il perché delle differenze esistenti tra Italia e Germania in riferimento al tasso di disoccupazione giovanile è necessario comprendere le differenze strutturali all'interno del mercato del lavoro dei giovani.

2. Il processo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro

La fase di transizione dalla scuola al mondo del lavoro è una fase quanto più delicata per i giovani e difatti, come attestato dal rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i giovani devono sentirsi quanto più tutelati possibile nel momento in cui entrano a far parte di questa nuova dimensione, anche prendendo in considerazione le preoccupazioni circa il loro futuro³¹.

Nel 2009 il Ministro del Lavoro Sacconi, il Ministro dell'Istruzione Gelmini e il Ministro della Gioventù Meloni hanno elaborato un piano³² che prevedeva di creare un collegamento quanto più solido possibile per i giovani al fine di inserirli nel mondo del lavoro. L'obiettivo principale era quello di rendere i giovani più consapevoli e sicuri del loro futuro già durante il loro percorso scolastico, evitando in particolar modo, da un

²⁶ Sul punto si veda, Marro, Enrico, "Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva", *Il Corriere della Sera*, 18 settembre 2012, <https://www.corriere.it/economia/12_settembre_18/un-giovane-su-tre-non-fa-il-lavoro-che-voleva_c8e94dae-0153-11e2-a63e-daa4ff219e76.shtml>

²⁷ Sul punto si veda, Knuth, Matthias, "Le riforme del mercato del lavoro e il "miracolo dell'occupazione" in Germania", *Istituto Lavoro e qualifiche dell'Università di Duisburg-Essen, Comitato economico e sociale europeo*, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/germany_it.pdf>

²⁸ Definizione di *resiliente* data dal vocabolario Treccani: nella tecnologia dei materiali, la resistenza a rottura per sollecitazione dinamica, determinata con apposita prova d'urto. <<https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/resiliente/>>

²⁹ Marro, "Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva", cit.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "I giovani e il lavoro", Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.51.

³² *Ibid.*

lato che i giovani entrassero a far parte della categoria dei NEET, *Not in Employment, Education or Training*, quindi nella classe di coloro che allo stesso tempo non studiano e non lavorano, ma dall'altro anche di evitare di avere studenti che non avessero possibilità di effettuare esperienze lavorative o che non fosse permesso, al contrario, a giovani lavoratori anche di proseguire con gli studi. Il piano Sacconi-Gelmini-Meloni si muove su linee politiche in realtà già in atto nello Stato, con la differenza, però, che per la prima volta si è cercato di creare un rapporto sinergico tra i tre ministeri con l'intento, quindi, di integrare il mercato del lavoro con il mondo dei giovani, rendendo meno autoreferenziali le aziende, le scuole, le università, le imprese e la ricerca. Inoltre, il piano prevedeva finanziamenti alle università per implementare i servizi di *placement*, ricerca e lavoro e di incentivare anche il ricorso all'apprendistato. Questa forma di contratto, ancora poco in uso in Italia, mentre molto usata in Germania, è un contratto a tempo indeterminato che ha come obiettivo quello di aiutare i giovani nel processo di inserimento lavorativo³³ e si riferisce alla fascia di età compresa tra 15 e 29 anni. La durata minima del contratto è di 6 mesi, al termine il datore di lavoro può decidere se recedere dal contratto tramite un preavviso, secondo i termini stabiliti, o se proseguire il rapporto di lavoro. L'Italia, difatti, non si caratterizza per essere un Paese nel quale è presente un buon «*mix di lavoro e istruzione*»³⁴ al fine di agevolare il passaggio da un mondo all'altro, al contrario di quello che invece accade in Germania. Nel caso italiano, «*su 100 occupati soltanto il 17% di età compresa tra i 15 e 29 anni è assunto con contratto di apprendistato*»³⁵, considerato, al contrario canale privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. A differenza, sono diffuse «*altre forme contrattuali, come contratti flessibili di lavoro subordinato, collaborazioni autonome [...] tirocini formativi o di orientamento, denominati stage*»³⁶, i quali questi ultimi descrivono la condizione della maggior parte dei giovani lavoratori italiani. Come riporta il documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sono in realtà anche le stesse imprese a preferire altre tipologie di contratti, come gli *stage* per l'appunto, in quanto meno onerosi rispetto alla complessa e rigida normativa dell'apprendistato, anche dal punto di vista del costo del lavoro. In Italia vi sono diverse tipologie di apprendistato, quello di primo livello o per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, quello professionalizzante o contratto di mestiere e l'alto apprendistato o per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione³⁷. La seconda tipologia di contratto, quello professionalizzante, è quella maggiormente utilizzata e conosciuta, si rivolge ai giovani dai 18 ai 29 anni e pone l'obiettivo di insegnare una professione sul campo, ricorrendo talvolta alla teoria. Dal 2008 non esiste più un limite minimo per tale contratto, ma soltanto un limite massimo di 6 anni.

A prescindere dalla tipologia di contratto di apprendistato, sono stati evidenziati numerosi benefici e potenzialità di questo, in quanto *in primis* il datore di lavoro può formare delle figure professionali secondo le

³³ Sul punto si veda Garanzia Giovani, Un'impresa per il tuo futuro, "Apprendistato", <<http://www.garanzীগiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Apprendistato/Pagine/default.aspx> >

³⁴ Marro, "Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva", cit.

³⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "I giovani e il lavoro", Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.66, fonte dei dati tratti dal Monitoraggio sull'Apprendistato, XI Monitoraggio, 2011 (Isfol).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.* p.67

proprie esigenze, inoltre un altro vantaggio riguarda la retribuzione dell'apprendista, poiché «*al sistema già previsto del sottoinquadramento – in base al quale l'apprendista viene pagato secondo la categoria di inquadramento, che può essere fino a due livelli inferiore rispetto a quella delle mansioni che sta svolgendo – nel 2009 è stato aggiunto, in via alternativa, quello della c.d. percentualizzazione, in base al quale l'apprendista percepisce solo una percentuale, determinata dalla contrattazione collettiva, della retribuzione spettante al livello di inquadramento finale, che va graduata in ragione dell'anzianità di servizio. La scelta tra l'uno e l'altro sistema dipende da quanto stabilito nei contratti collettivi*»³⁸. In aggiunta, gli apprendisti non figurano nel computo dei lavoratori, apportando così vantaggi per quanto riguarda l'applicazione di determinati istituti di legge. Infine, un vantaggio per gli apprendisti è che generalmente al termine del contratto è prevista la stipula automatica di uno a tempo indeterminato, salvo la volontà del datore di lavoro di voler recedere dal rapporto.

Al contrario del caso italiano, la Germania è considerata, tra gli Stati europei, uno nei quali è più consolidato l'apprendistato come mezzo di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, il che rende molto solido ed efficace il processo di transizione scuola-lavoro; con l'apprendistato viene rilasciata ai giovani una certificazione professionale, con riconoscimento a livello nazionale, valida come risorsa e opportunità altamente considerata e spendibile nel mondo del lavoro³⁹. Tale meccanismo prende il nome di sistema duale, in quanto i giovani che non progettano di proseguire gli studi secondari superiori, possono scegliere percorsi di formazione professionale in alternanza lavorativa. Al contrario dell'Italia, in Germania l'apprendistato è parte integrante del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e la scelta dei giovani verso questa opzione, posta al termine del completamento del ciclo obbligatorio di istruzione, è riscontrata nei numeri; nel 2010 sono stati stipulati 560.000 contratti del genere⁴⁰. Tuttavia, la caratteristica principale del sistema duale tedesco è realizzata tramite un percorso in alternanza, nel quale sono assunti due luoghi per il trasferimento delle competenze, la scuola professionale *Berufsschule* e l'azienda *Betrieb*⁴¹. Il datore di lavoro è colui che si occupa della formazione dell'apprendista, di verificare quanto e come ha appreso dalla scuola professionale entro i termini stabiliti. Generalmente il contratto può durare dai 2 ai 3 anni e mezzo, periodo nel quale sono stabiliti dei termini precisi di frequenza tanto della scuola professionale, quanto dell'azienda, e la retribuzione «*è pari a circa 1/3 o 1/4 di quanto percepisce un lavoratore dipendente qualificato e solitamente cresce durante i tre anni di apprendistato*»⁴². Al termine del percorso di apprendistato il giovane riceve, quindi, un attestato che certifica il conseguimento di una qualifica professionale e generalmente viene assunto dalla stessa

³⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. pp.72-73.

³⁹ Sul punto si veda, D'Arista, Francesca, “L'apprendistato in Europa: Germania”, *Rassegna CNOS*, 2013, pp. 79-80, <https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/Art_DARISTA_1-2013.pdf>

⁴⁰ *Ibid.* pp.80-81

⁴¹ *Ibid.* p.82

⁴² *Ibid.* p.83

azienda nella quale ha svolto tale esperienza⁴³. Riprendendo il caso italiano, si percepisce meglio la differente impostazione e considerazione che invece si ha dell'apprendistato.

Un'altra tipologia di contratto di lavoro diffusa in Italia, a partire dal 2003 con la Riforma Biagi, è quella dei *voucher*⁴⁴, anche utilizzati per tentare di limitare il lavoro a nero in alcuni settori economici. Lo strumento dei *voucher* o buoni lavori, però, non qualifica un rapporto contrattuale lavorativo tra le parti, ma in particolar modo vi si ricorre per «*garantire l'occupabilità, l'integrazione e la tutela per soggetti deboli nel mercato del lavoro*»⁴⁵, come i giovani, perché localizzati al margine del settore o inattivi. Secondo i dati dell'INPS, nel 2011 il 25,5%⁴⁶ dei lavoratori che hanno svolto lavoro occasionale risultavano essere giovani.

Al pari dei buoni lavoro, neanche il tirocinio formativo o di orientamento (*stage*) costituisce rapporto di lavoro fra le parti, ma ha come obiettivo quello di garantire esperienze di alternanza scuola-lavoro al giovane. In riferimento a tali esperienze, nel 2015 in Italia è stata varata la Legge n.107 in materia di “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”⁴⁷, la quale istituiva una nuova modalità di didattica, caratterizzata da opportunità lavorative obbligatorie da espletare da parte degli studenti degli ultimi tre anni della scuola superiore, licei compresi⁴⁸. L'obiettivo era quello di «*consolidare le conoscenze acquisite a scuola e testare sul campo le attitudini di studentesse e studenti, [...] arricchirne la formazione e [...] orientarne il percorso di studio [...] grazie a progetti in linea con il loro piano di studi*»⁴⁹. Questo meccanismo si pone, quindi, come mezzo per avvicinare i giovani al mondo del lavoro già durante gli ultimi di anni di scuola, offrendo l'opportunità di sperimentare concretamente l'esperienza di lavorare. Tuttavia, anche in questo caso si rimane nella sfera di esperienze lavorative che non costituiscono un rapporto di lavoro tra le parti.

Al contrario del caso tedesco, in Italia le esperienze lavorative dei giovani che possono avvicinarli e inserirli nel mondo del lavoro, risultano essere prevalentemente delle tipologie di attività che non costituiscono un rapporto di lavoro, non prevedendo alcuna retribuzione. Nel caso tedesco, invece, il sistema duale, tramite la forma dell'apprendistato, consente al giovane di inserirsi nel mondo del lavoro, di conoscere una professione *ad hoc*, in vista del certificato rilasciato successivamente, e inoltre al giovane è anche permesso di ricevere una retribuzione, in quanto riconosciuto come rapporto di lavoro. Il caso studio della Germania assunto come termine di confronto per analizzare le principali modalità di assunzione dei giovani e i diversi processi di transizione scuola-lavoro, ha permesso di percepire come, in Italia, l'inclinazione nei confronti dei giovani sia differentemente impostata.

⁴³ *Ibid.* p.91

⁴⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.88.

⁴⁵ *Ibid.* p.91

⁴⁶ *Ibid.* Dati forniti da INPS dati al 09 marzo 2011, p.91

⁴⁷ Sul punto si veda, Legge n.107 del 13 luglio 2015 in materia di “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti” < <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg> >

⁴⁸ Sul punto si veda, Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca, “*Alternanza scuola lavoro*”

<<https://www.miur.gov.it/alternanza-scuola-lavoro>>

⁴⁹ *Ibid.*

3. La realtà dei giovani lavoratori italiani: transizione sociale e lavorativa

Esistono dei fattori caratterizzanti la realtà giovanile che permettono di distinguere diverse tipologie di disoccupato⁵⁰.

Si analizza il caso studio⁵¹, in cui sono stati presi in esame i giovani italiani, quindi coloro che sono compresi nella fascia d'età tra i 15 e 34 anni, tra i quali figurano anche i c.d. giovani adulti (30 e 34 anni), che compongono la categoria di coloro che avrebbero dovuto aver completato tanto la fase di transizione nel mondo del lavoro quanto quella di transizione sociale, quindi aver dato origine a un proprio nucleo familiare.

I fattori presi in esame sono cinque, l'autonomia personale, il livello di qualificazione, le pari opportunità, la partecipazione a lavoro e la domanda di servizi, considerati fattori che discriminano la realtà giovanile rispetto al lavoro e ai processi di transizione e che permettono di suddividere poi la platea giovanile in "giovani adulti", "giovani disoccupati esperti", "giovani in transizione professionale", "giovani in transizione sociale", "giovani scoraggiati", "giovani lavoratori in formazione", "giovani in formazione superiore" e "giovani in formazione di base"⁵². I cinque fattori elencati permettono di distinguere i giovani sulla base, ad esempio, dell'autonomia personale, quindi verificare quanto il giovane sia autonomo o meno rispetto alla famiglia d'origine, ma anche sulla base della partecipazione al lavoro, discriminante che si basa sulle esperienze lavorative del giovane effettuate a seguito del percorso scolastico.

Per quanto concerne, invece, le diverse categorie, i "giovani adulti" sono coloro che hanno completato il processo di transizione sociale, quindi hanno formato una propria famiglia e coincidono con la fascia d'età 30-34 anni e si aggirano intorno al 20,5%⁵³. Di questa percentuale soltanto il 74% è occupato, mentre il 18% è inattivo e l'8% alla ricerca di un lavoro⁵⁴. I "giovani disoccupati esperti" sono coloro che non sono occupati al momento, quindi disoccupati con esperienze di lavoro pregresse⁵⁵; i "giovani in transizione professionale" sono coloro che hanno avviato la transizione professionale, quindi che stanno acquisendo competenze lavorando⁵⁶. I "giovani in transizione sociale" sono coloro che vivono ancora con la famiglia d'origine ed è alta in questa categoria la percentuale dei NEET⁵⁷. I "giovani scoraggiati" sono coloro che sono inoccupati senza speranza, avendo un rapporto difficile con il mercato del lavoro e servizi⁵⁸; i "giovani lavoratori in formazione" sono quelli più numerosi e si tratta di coloro che hanno avviato un processo di transizione professionale stabile⁵⁹. Seguono i "giovani in formazione superiore", ossia coloro che sono impegnati in studi

⁵⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *"I giovani e il lavoro"*, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.117.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.* pp.117-118-119-120

⁵³ *Ibid.* pp.118-119

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.* p.119

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* pp. 119-120

universitari o nella formazione superiore e infine quelli “in formazione di base”, composto in larga parte da studenti del ciclo secondario superiore, i quali ancora non hanno avviato la ricerca di un lavoro⁶⁰.

Risulta necessario evidenziare queste tipologie di giovani disoccupati od occupati, ma che ancora non hanno avviato un processo di transizione sociale, in quanto si tratta di giovani che ancora gravano sulle spese della famiglia d'origine, quindi sui loro genitori. Nel 2010 il 30%⁶¹ delle famiglie italiane ha avuto accesso a prestazioni agevolate tramite la presentazione dell'ISEE⁶²; tuttavia, parlare di famiglie che hanno avuto accesso a tale servizio, non significa prendere in considerazione soltanto quelle bisognose di aiuti da parte dello Stato, ma ci si propone di comprendere come possa risultare difficoltoso per una famiglia gestire le spese quando si trova anche a far fronte a figli che ancora non hanno avviato il processo di transizione sociale, data la mancanza di un'occupazione. Difatti, nell'ambito della popolazione che accede a prestazioni agevolate, il 60% dei giovani tra 18 e 34 anni vive ancora con i genitori⁶³.

3.1 Disoccupazione giovanile: effetto *brain drain* e fenomeno dell'*overeducation*

La mancanza di un'occupazione per i giovani italiani non si traduce soltanto in ritardo di avvio della transizione sociale, quindi circa la possibilità di crearsi una propria autonomia economica e propria famiglia, ma si generano anche altre conseguenze.

L'effetto *brain drain*, anche conosciuto in Italia come fuga di cervelli, è uno degli effetti più traumatici per l'economia e mercato del lavoro italiani, in particolar modo in termini di perdita di forza lavoro e capitale umano. Tra il 1992 e il 2000, circa 100.000 italiani⁶⁴ scelsero di emigrare all'estero alla ricerca di un impiego, di cui la maggior parte aveva meno di 40 anni e risultava essere laureato; di questa percentuale, mancano tutti coloro che si sono trasferiti all'estero per lavoro, ma che non hanno, almeno nelle prime fasi, spostato la propria residenza dall'Italia. Si parla di un reale *trend* negativo circa la perdita di talenti italiani che mettono in atto le proprie potenzialità all'estero, ad esempio come i brillanti risultati raggiunti dai giovani ricercatori italiani in altri Stati e la vittoria anche di premi che riconoscono la loro bravura⁶⁵. È stato stimato che tra il 2010 e il 2020 l'Italia avrebbe perso, nel campo della ricerca, 30mila ricercatori⁶⁶.

Tuttavia, nello Stato italiano si tende a conciliare la fuga di cervelli con la fuga dei “migliori”, ossia coloro che si trovano sopra la media nazionale, che siano ricercatori, medici o ingegneri; in realtà non vi sono statistiche ufficiali che permettono di affermarlo e di dichiarare, quindi, che rimangono in territorio italiano

⁶⁰ *Ibid.* p.120

⁶¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.61.

⁶² ISEE è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, il quale valuta e confronta la situazione economica dei nuclei familiari che intendono richiedere una prestazione sociale agevolata. L'accesso è connesso a requisiti soggettivi e alla situazione economica della famiglia (<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/ISEE/Pagine/default.aspx>)

⁶³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “*I giovani e il lavoro*”, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.62, dati forniti da Inps.

⁶⁴ Marro, “*Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva*”, cit.

⁶⁵ Sul punto si veda, Paleari, Stefano, “Le due facce opposte del brain drain italiano”, *Il Sole24Ore*, 09 agosto 2018, <<https://www.ilsole24ore.com/art/le-due-facce-opposte-brain-drain-italiano-AEPTkxYF> >

⁶⁶ *Ibid.*

soltanto i “peggiori”. Di conseguenza, fuggono tanto coloro che sono sopra alla media, e che sono alla ricerca di un impiego che sia proporzionato al loro titolo di studi o che aspirano a completare gli studi nei migliori atenei stranieri, ma anche coloro che si trovano sotto la media, in quanto non si sentono competitivi nel territorio d’origine⁶⁷. In sintesi, però, l’uscita generale di personale qualificato dal territorio italiano si traduce in perdita in termini di capitale umano, la quale tendenza è tanto influenzata dai lenti metodi di assunzione e lenti percorsi di ricerca di un impiego, quanto dal sistema di transizione scuola-lavoro italiano e dalle tipologie di contratto di lavoro offerte ai giovani⁶⁸.

Un’altra conseguenza, analizzata in questa sede, che deriva dalla difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro da parte dei giovani e dalla difficoltà di trovare un’occupazione, prende il nome di effetto dell’*overeducation*.

Con tale termine ci si riferisce a un concetto elaborato da Richard Freeman già negli anni ’70 del secolo scorso⁶⁹ e con il quale si tendeva a far riferimento a quella situazione che si pensava che si sarebbe venuta a verificare con un eccesso di iscrizioni all’università durante quegli anni. Si credeva che un ingente numero di laureati non sarebbe stato in grado di essere assorbito dal mercato del lavoro. Tale previsione è stata però errata, in quanto di pari passo all’aumento del livello medio di istruzione, si è sviluppato e innovato il mercato del lavoro, in particolar modo con l’avvento della tecnologia, la quale ha richiesto sempre più la presenza di professionisti e personale qualificato.

Un livello più alto di formazione è sinonimo di migliori opportunità lavorative; in Italia, la percentuale di laureati è mediamente inferiore rispetto agli altri Paesi facenti parte dell’OCSE⁷⁰ e, inoltre, è tra i laureati che si sviluppa maggiormente il fenomeno dell’*overeducation*. Si parla di giovani sottoccupati, ossia giovani lavoratori che svolgono delle attività lavorative inferiori rispetto alla loro qualifica. Il 18% dei giovani lavoratori occupa la categoria di sottoccupato per qualifica, l’11% svolge delle attività lavorative di qualifica inferiore rispetto a esperienze lavorative pregresse e infine, il 35% dei giovani laureati lavora in settori diversi rispetto agli studi condotti⁷¹. Questo quadro descrive come i giovani, date le difficoltà di trovare un’occupazione, accettino anche di svolgere delle professioni nelle quali sono sottoccupati, quindi nelle quali la loro qualifica di studi non è proporzionata. Come riporta l’OCSE⁷², in parte in Italia tale fenomeno deriva dal fatto che il mercato del lavoro si è adattato a un basso livello di formazione scolastica, poiché nello Stato è minore la percentuale di laureati rispetto ai diplomati. «L’Italia è attualmente intrappolata in un equilibrio di bassa abilità»⁷³, poiché bassa qualità di offerta di lavoro, da parte dei lavoratori, comporta una bassa domanda di competenze da parte delle imprese.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Sul punto si veda paragrafo 2 capitolo 1

⁶⁹ Sul punto si veda, Brandi, Maria C., “Overeducation e sottoccupazione”, *TRECCANI Atlante*, 21 giugno 2020 <<https://www.treccani.it/magazine/atlane/societa/Overeducation.html> >

⁷⁰ *Ibid.* Dati OCSE 2017.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

Quindi, la lentezza nel processo di ricerca di un'occupazione e l'effetto *brain drain*, e a queste si aggiunge la sottoccupazione, o effetto dell'*overeducation*, comportano un deterioramento e perdita in termini di forza lavoro⁷⁴. Inoltre, la sottoccupazione è un fenomeno che porta al deterioramento del capitale umano giovanile, in quanto lo Stato non tende a sfruttare al meglio le potenzialità dei propri giovani lavoratori, essendo, appunto, sottoccupati rispetto alle loro competenze, quindi anche alla loro qualifica. Anche un lento processo in termini di ricerca di un'occupazione si traduce in perdita nei medesimi termini, poiché lunghi periodi di inattività comportano un «*deterioramento del loro capitale umano*»⁷⁵. Infine, anche l'effetto *brain drain* contribuisce a tale perdita, in quanto fa riferimento alla privazione che lo Stato italiano, in questo caso, subisce per effetto della decisione dei giovani lavoratori di lasciare il territorio e trovare opportunità di lavoro all'estero, contribuendo a incrementare la forza lavoro di Paesi stranieri, talvolta concorrenti.

4. L'Unione europea e l'inclinazione verso il mercato del lavoro dei giovani

Nell'ambito dell'Unione europea, fin dagli arbori della sua nascita, il tema dei giovani è stato uno tra quelli di particolare e maggiore rilievo. Pensiero di base delle istituzioni europee è considerare i giovani come una preziosa risorsa e non come una pesante responsabilità di cui preoccuparsi, questo perché, come ricordato nella comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale rinnovata, «*il futuro dell'Europa dipende dai suoi giovani*»⁷⁶. Per tale motivo, nel corso degli anni sono stati progettati e applicati diversi programmi, nei quali fulcro di riferimento diveniva, appunto, questa categoria sociale.

Il progetto a cui si fa riferimento in questa sede è *Youth Guarantee*, lanciato nel 2012 all'interno di un programma più ampio.

Tuttavia, già nel 1998 l'UE sottoscriveva la Dichiarazione di Lisbona sulle Politiche e Programmi per la gioventù, la quale si poneva l'obiettivo di impegnare gli Stati membri a intraprendere azioni a favore dei giovani, ad esempio nell'ambito della prevenzione all'uso di sostanze stupefacenti, nell'ambito sanitario, scolastico, ma anche occupazionale⁷⁷. Quando questo piano venne promosso, la tutela dei giovani già era inclusa nell'art.149 del Trattato di Maastricht⁷⁸. Prima di questo evento, per notare ancora l'attenzione rivolta verso questo settore, l'UE aveva sottoscritto nel 1989 il programma Gioventù per l'Europa, congiuntamente al progetto Erasmus, con la *ratio* principale di educare i giovani all'idea di appartenenza all'Unione⁷⁹. Nel 2001 la Commissione europea ha elaborato il Libro Bianco per la Gioventù, il quale mirava a rafforzare la partecipazione giovanile alla vita pubblica e la loro cittadinanza attiva⁸⁰.

⁷⁴ Marro, «*Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva*», cit.

⁷⁵ *ibid.*

⁷⁶ Sul punto si veda Maria De Luca, Astrid e Joannes Maria De Luca, *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*. (Touch of Infinity, 2017). E-book, pp.8-9

⁷⁷ *Ibid.* p.10

⁷⁸ Sul punto si veda, Parlamento Europeo, «Trattato sull'Unione Europea (TUE), Trattato di Maastricht», <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> >

⁷⁹ Maria De Luca, A. e Maria De Luca J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.11.

⁸⁰ *Ibid.*

Si è trattato di un passaggio fondamentale, in quanto come verrà dichiarato nel 2009 nella risoluzione del Consiglio d'Europa: «*la promozione dell'integrazione sociale e professionale dei giovani è, assieme alla promozione della realizzazione personale, della coesione sociale e della cittadinanza attiva, una delle componenti essenziali per il conseguimento degli obiettivi della strategia per la crescita e l'occupazione che l'Europa ha definito a Lisbona*»⁸¹. Da ciò, quindi, si evince che da una maggiore partecipazione attiva dei giovani alla vita della comunità, da un maggior inserimento nella società, attraverso, ad esempio, il volontariato, i giovani possono meglio inserirsi nel mondo del lavoro, in quanto tramite queste azioni prendono atto della loro identità, imparano a esprimere le loro idee, ad affermarsi nella società civile come soggetti attivi, ma anche responsabili del bene comune e ad accrescere le proprie competenze, utili per l'inserimento nel mondo del lavoro. In particolar modo, il volontariato è «*scuola di solidarietà in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili. In tal modo il volontariato produce legami, beni relazionali, rapporti fiduciari e cooperazione tra soggetti e organizzazioni concorrendo ad accrescere e valorizzare il capitale sociale del contesto in cui opera*»⁸².

Proseguendo, nel 2005 per rafforzare la strategia elaborata a Lisbona⁸³, l'Unione ha elaborato il Patto Europeo per la gioventù, con il quale ci si impegnava a implementare le politiche giovanili nel quadro generale delle politiche nazionali attuate dagli Stati membri. A seguire, due eventi importanti avvengono nel 2009, con l'elaborazione della strategia Investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità, la quale riconosceva i giovani come uno dei gruppi più vulnerabili all'interno della società, e con la creazione del Libro Verde che promuoveva la mobilità come mezzo per l'apprendimento al fine di acquisire nuove conoscenze e competenze⁸⁴. Infine, ancora nel 2009, il 1° dicembre entra in vigore il Trattato di Lisbona, nel quale all'art.6 fa riferimento ai giovani⁸⁵.

Youth Guarantee, o Garanzia Giovani, è inserito all'interno del pacchetto *Youth Employment Package: Moving Youth into Employment*, adottato il 5 dicembre 2012 dalla Commissione e si tratta di un insieme di misure rivolte all'istruzione e al lavoro dei giovani in Europa. Il pacchetto di provvedimenti è parte di un progetto ancora più ampio del 2010, Europa 2020, di cui uno degli obiettivi principali è la riduzione del tasso di disoccupazione giovanile⁸⁶. Più nello specifico, però, si occupa del mercato del lavoro dei giovani il progetto Garanzia Giovani, il quale vuole «*assicurare che tutte le persone di età sotto i 25 anni ricevano un'offerta di*

⁸¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, «*I giovani e il lavoro*», Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro numero 3, cit. p.104.

⁸² *Ibid.* p.105. La Carta dei Valori del Volontariato, è stata proposta per la prima volta dalla Fivol (Fondazione Italiana per il volontariato) e dal Gruppo Abele, grazie al contributo di volontari, organizzazioni, incontri. È stata presentata a Roma nel 2001 in occasione della conclusione dell'Anno internazionale del volontario.

⁸³ Sul punto si veda Dichiarazione di Lisbona sulle politiche e programmi per la gioventù del 1998 e Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J. *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.12.

⁸⁴ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. pp.13-14.

⁸⁵ *Ibid.* p.14

⁸⁶ *Ibid.* pp.31-32

lavoro qualitativamente valida, educazione e apprendistato o traineeship entro un periodo di quattro mesi dall'essere diventati disoccupati o aver lasciato la scuola»⁸⁷.

A sostegno di questa iniziativa, nel 2013, per quei paesi in cui la disoccupazione giovanile ha raggiunto, nell'anno precedente, una percentuale maggiore a 25, è stato varato il piano *YEI, Youth Employment Initiative*⁸⁸. Questo prevede soprattutto di supportare i giovani NEET⁸⁹ attraverso un sostegno mirato, fornendo esperienze di «*apprendistato, tirocini, job placement*⁹⁰ e *ulteriore educazione formativa indirizzata a una qualifica*»⁹¹.

L'Unione europea ha ritenuto urgente adottare tali misure, in particolar modo Garanzia Giovani in riferimento al tasso di disoccupazione giovanile, in quanto i dati indicavano che tra il 2007 e 2013 il tasso europeo è aumentato dal 15,7% al 23,4%⁹². L'emergenza nei loro confronti deriva anche dalla visione e percezione che l'Unione ha, come detto, di tale categoria sociale, in quanto considerata particolarmente vulnerabile e fragile, dato che molti giovani non hanno esperienze professionali alle spalle, quindi l'inserimento nel mondo del lavoro risulta ancora più difficile; altri ancora non hanno completato gli studi, ma vorrebbero accorpate a tale percorso uno di tipo professionale, altri sono in possesso di requisiti inferiori, tanto in termini di esperienza lavorativa quanto in termini di istruzione, rispetto a quelli richiesti nel mercato del lavoro. La categoria più preoccupante rimane, tuttavia, quella dei NEET, essendo classificati come tali in Europa il 12,9%⁹³ dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, di cui molti di loro sono in possesso di un diploma di istruzione secondaria inferiore, hanno abbandonato gli studi in età prematura o la formazione professionale. La loro tutela, attraverso i programmi lanciati, è di fondamentale importanza, in quanto come sostenuto dalle istituzioni europee, la disoccupazione giovanile può avere delle future conseguenze negative; ad esempio, «*rischio più elevato di disoccupazione in futuro, livelli ridotti di reddito futuro, perdita di capitale umano, trasmissione di povertà tra generazioni o minore motivazione a fondare una famiglia, contribuendo a tendenze demografiche negative*»⁹⁴.

Per questo motivo, Garanzia Giovani si propone in primo luogo di garantire «*istruzione e formazione [...], servizi per l'impiego e programmi, in particolare pianificazione dell'occupazione, assistenza alla ricerca di un lavoro e sussidi per l'occupazione*»⁹⁵, ma si propone anche di garantire altre misure utili nel mercato del lavoro dei giovani, come sussidi per l'avvio di programmi per lo *start-up* di imprese.

⁸⁷ *Ibid.* p.33

⁸⁸ *Ibid.* pp.33-34

⁸⁹ Sul punto si veda la definizione data dal Vocabolario Treccani: Not in Employment, Education or Training, <https://www.treccani.it/enciclopedia/neet_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>

⁹⁰ Il *job placement* promuove l'integrazione tra la formazione universitaria e il mondo del lavoro, facilitando l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, orientando le scelte professionali degli studenti e neolaureati, favorendo i primi contatti con le aziende e assistendo le aziende e gli enti pubblici nella ricerca e selezioni di studenti e neolaureati. Sul punto si veda <<https://www.unito.it/servizi/lo-studio/job-placement>>

⁹¹ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.34.

⁹² *Ibid.* p.36, dati forniti da Eurostat.

⁹³ *Ibid.* p.57

⁹⁴ *Ibid.* p.58

⁹⁵ *Ibid.* pp.59-60

Nella dimensione europea non si è adottata una prospettiva di breve periodo, ma si è cercato di attuare delle misure che fossero *resilienti*, al fine di inserire i giovani in un processo che potesse offrirgli delle opportunità di lavoro qualitativamente valide.

4.1 I piani nazionali di attuazione di Garanzia Giovani: Italia e Germania

Stando alla raccomandazione del 22 aprile 2013 del Consiglio dell'Unione europea, tutti i Paesi membri avrebbero dovuto presentare il piano nazionale di attuazione di Garanzia Giovani entro maggio 2014, nei quali sarebbero state delineate le misure da adottare per attivare il programma, precisando «*tempi per le riforme, misure per l'occupazione dei giovani, il ruolo delle autorità pubbliche e di altre organizzazioni e come saranno finanziati*»⁹⁶. Segue, all'attuazione del piano, il controllo da parte del Comitato per l'occupazione (EMCO) in riferimento al modo attraverso cui i singoli Stati espletano tali misure; questa sorveglianza è elaborata sulla base di tre indicatori tra cui, il monitoraggio aggregato, che monitora la situazione generale dei giovani nel mercato del lavoro, quindi indirettamente l'effetto di *Youth Guarantee*; segue il monitoraggio di «*dati amministrativi sul flusso dei giovani*»⁹⁷ con il fine di misurare direttamente l'impatto delle politiche attuate e, infine, è posta in essere l'osservazione di coloro che hanno ottenuto una proposta di lavoro⁹⁸.

Youth Guarantee e i diversi programmi lanciati a livello europeo appaiono, quindi, come una risposta urgente, ma anche sinergica tra gli Stati membri dell'Unione europea, che non solo mira a dare una risposta al crescente tasso di disoccupazione giovanile, ma si pone anche l'obiettivo di creare un'unione sempre più stretta tra i diversi paesi. Questo perché, come ricordato da László Andor, Commissario per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione, attuando questi programmi, gli Stati devono imparare gli uni dagli altri, vi deve essere comunicazione tra loro al fine di prendere esempio da chi sta svolgendo un lavoro molto efficiente con l'intento di poterlo attuare anche nel proprio Paese, nonostante ogni piano di attuazione nazionale di *Youth Guarantee* tenga conto delle diversità territoriali di ogni Stato⁹⁹.

Un altro oggetto di analisi venuto alla luce circa l'attuazione del piano, prende in considerazione i costi di attuazione; tuttavia, in risposta a tale quesito, l'OIL¹⁰⁰ ha stimato che i costi della non attuazione del piano sarebbero stati molto più alti. Difatti, in numeri, l'Organizzazione ha stimato che il costo dell'attuazione del Programma sarebbe ammontato a 21 miliardi di euro l'anno, quindi a circa lo 0,22% del Prodotto Interno Lordo (PIL)¹⁰¹; però, come invece affermato dalla Fondazione EUROFOUND¹⁰², la perdita economica che si

⁹⁶ *Ibid.* pp.67-68

⁹⁷ *Ibid.* pp.69-70

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.* p.74

¹⁰⁰ Sul punto si veda, OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, < <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm> >

¹⁰¹ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J. *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.75.

¹⁰² Sul punto si veda, Eurofound, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, <<https://www.eurofound.europa.eu/it/about-eurofound>>

registrerebbe in Europa dall'aver 7,5 milioni di giovani disoccupati equivale a oltre 150 miliardi di euro, circa l'1,21% del PIL¹⁰³.

I casi presi in esame per l'analisi dell'attuazione del piano nazionale *Youth Guarantee* sono Germania e Italia.

Nel caso tedesco il piano¹⁰⁴ è stato presentato l'8 aprile 2014 ed è rivolto a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni. Il sistema di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro tedesco risultava essere già abbastanza solido, essendo considerati i giovani fonte imprescindibile di ricchezza nella nazione¹⁰⁵. Difatti, la strategia tedesca è stata quella di rafforzare, migliorare e perfezionare le strutture già esistenti, potendo ottenere miglioramenti a livello strutturale di lungo termine, necessari per i giovani nel passaggio dalla scuola alla formazione, quindi ad esempio è stato rafforzato il sistema duale di apprendistato già presente. Come confermato dai dati, nel triennio 2015-2018 sono stati prodotti «20mila posti di formazione supplementari rispetto al 2014 e ogni anno 500mila stage per orientamento professionale»¹⁰⁶. Il piano *Youth Guarantee* tedesco prevedeva anche l'attuazione di ulteriori interventi, ad esempio un programma che interveniva sulla «catena di educazione al Livello dell'Istruzione»¹⁰⁷, con l'intento di aiutare i giovani a riconoscere il loro potenziale già durante il percorso scolastico.

Nonostante gli ottimi risultati raggiunti nel corso degli anni tramite queste misure, rimangono tuttavia evidenti in tale Stato le disparità geografiche e socioeconomiche che colpiscono in modo sproporzionato i giovani della Germania dell'Est e i giovani migranti¹⁰⁸.

In Italia, al contrario della Germania, il tasso di disoccupazione giovanile si attestava a una percentuale più alta, precisamente al 42,7%¹⁰⁹ nel 2016, risultando così essere uno degli Stati europei che maggiormente destava preoccupazione da questo punto di vista. Uno dei fattori prevalentemente oggetto di attenzione era la scarsa tendenza dello Stato italiano a investire nel capitale umano, il che provocava una perdita in termini di ricchezza per il Paese, in quanto è stato evidenziato da alcuni ricercatori che se per un lungo periodo di tempo i giovani, soprattutto coloro che hanno appena completato gli studi, rimangono inattivi, si tende a registrare un deterioramento del loro capitale umano¹¹⁰. In termini di ricchezza nazionale, l'OCSE¹¹¹ stimava per l'Italia una piccola crescita nel 2015 pari allo 0,6% e pari all'1,5% nell'anno seguente¹¹². Altro indicatore preoccupante riguardava la percentuale di NEET, attestata al 26% nel 2014, percentuale nella quale in particolar modo aumentavano i giovani disoccupati disposti a lavorare, dimostrando quindi come tale

¹⁰³ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.76.

¹⁰⁴ Il piano nazionale tedesco di attuazione è *Youth Guarantee Implementation Plan*, sul punto si veda, Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.129.

¹⁰⁵ Sul punto si veda, paragrafo 1.4

¹⁰⁶ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.131.

¹⁰⁷ *Ibid.* p.133

¹⁰⁸ *Ibid.* p.135

¹⁰⁹ *Ibid.* p.227

¹¹⁰ Sul punto si veda, paragrafo 4

¹¹¹ Sul punto si veda OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, < <https://www.osce.org/it/who-we-are>>

¹¹² Maria De Luca Astrid, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. p.231.

condizione fosse in realtà raggiunta in modo involontario; si tratta, altresì, di una percentuale grave, poiché ogni Paese in cui il tasso supera il 17% è definito *very high rate*¹¹³. Uno studio condotto da WeWorld¹¹⁴ ha analizzato questa categoria di giovani su scala nazionale, definendo il fenomeno dei NEET «ghost»¹¹⁵, ossia dei fantasmi invisibili, e ha consigliato all'Italia di prevenire tale situazione attraverso un sistema articolato di misure che coinvolgessero tanto il mercato del lavoro, quanto la scuola e altri gruppi sociali, come la famiglia¹¹⁶.

Il piano italiano attuativo di *Youth Guarantee* è datato al 23 dicembre 2013. La particolarità è che la quasi totalità delle risorse ricevute è gestita dalle Regioni, rimanendo una quota residua allo Stato per finanziare interventi straordinari di rilevanza nazionale; le Regioni hanno, quindi, elaborato dei Piani di attuazione, comprendenti le modalità di ripartizione delle risorse, i costi, i soggetti coinvolti e i risultati che ci si attendevano¹¹⁷.

La nascita di Garanzia Giovani in Italia ha avuto subito effetti positivi in termini di iscrizioni dei giovani, registrandone dall'1 al 22 maggio 2014 oltre 57mila¹¹⁸. Il programma offriva la possibilità a coloro che si iscrivevano di scegliere una o più Regioni nelle quali avrebbero preferito lavorare, nonostante la maggioranza di loro ha scelto di rimanere in quella di residenza, ad eccezione della Calabria dove il 52,1% ha preferito oltrepassare i confini regionali¹¹⁹. L'Italia si sarebbe impegnata a garantire ai giovani NEET al di sotto di 30 anni delle offerte di lavoro qualitativamente valide, il proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o abbandono degli studi¹²⁰. A distanza di 5 anni dall'attuazione del piano, però, nel 2019 «di Garanzia Giovani ormai non si parla quasi più»¹²¹. L'ultimo bilancio dell'ANPAL¹²² risale al 28 febbraio dello stesso anno e stimava 1,4 milioni di iscrizioni, di cui poco più di un milione di giovani erano stati presi in carico, ossia ricontattati dai servizi per l'impiego¹²³. Soltanto 641mila sono stati avviati a interventi di politica attiva e con evidenti differenze geografiche, minore la percentuale al Sud, mentre maggiore nella zona Nord-Ovest. Lo strumento maggiormente utilizzato per l'inserimento dei

¹¹³ *Ibid.* p.232

¹¹⁴ WeWorld è l'Organizzazione non governativa italiana di cooperazione allo sviluppo che si occupa di garantire i diritti delle comunità più vulnerabili, come donne e bambini. Sul punto si veda, <<https://www.weworld.it/chi-siamo> >

¹¹⁵ Maria De Luca, A. e Maria De Luca, J., *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*, cit. pp.235-239.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.* p.242

¹¹⁸ Sul punto si veda, Barbieri, Francesca, "Garanzia Giovani, oltre 57mila iscritti in tre settimane", *Il Sole24Ore*, 23 maggio 2014, <<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-23/garanzia-giovani-oltre-57mila-iscritti-tre-settimane-134610.shtml?uuid=ABCn6aKB&fromSearch=> >

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Sul punto si veda, Garanzia Giovani, "Un'impresa per il tuo futuro", <<http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx> >

¹²¹ Sul punto si veda, Barbieri, Francesca, "1° maggio 2019, emergenza giovani: persi in Italia oltre 600mila posti di lavoro in 15 anni", *Il Sole24Ore*, 01 maggio 2019, <<https://www.ilsole24ore.com/art/1-maggio-2019-emergenza-giovani-persi-italia-oltre-600mila-posti-lavoro-15-anni--ABTEK1sB> >

¹²² Sul punto si veda, Anpal, Agenzia Nazionale delle Politiche Attive, la quale promuove il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, coordina la rete nazionale dei servizi per il lavoro, è responsabile del sistema informativo del mercato del lavoro. <<https://www.anpal.gov.it/chi-siamo> >

¹²³ Sul punto si veda, Barbieri, "1° maggio 2019, emergenza giovani: persi in Italia oltre 600mila posti di lavoro in 15 anni", cit.

giovani NEET nel mercato del lavoro è, nel 2019, il tirocinio extracurricolare, seguito da incentivi occupazionali. Negli oltre 640mila¹²⁴ giovani avviati agli interventi di politica attiva, oltre 590mila hanno concluso tale intervento, mentre poco più di 300mila hanno ricevuto una vera proposta di lavoro. Tuttavia, delle proposte offerte il 39,5% è un contratto a tempo indeterminato, seguito dal 36,8% di contratti di apprendistato e dal 20,1% a tempo determinato¹²⁵.

I dati ISTAT del 2019 (figura 2) mostrano un tasso di disoccupazione giovanile circa al 30%, rimanendo quindi in Italia una percentuale molto superiore rispetto alla media europea (14,5%)¹²⁶.

Figura 2: Lavoratori under 25

	2004	2008	2019	VARIAZIONE % 2004/19		VARIAZIONE % 2008/19							
				-80	-40	0	40	80	-80	-40	0	40	80
Occupati (in mgl)	1.731	1.446	1.093	-37%		-24%							
Disoccupati (in mgl)	522	373	473	-9%		27%							
Inattivi (in mgl)	3.835	4.130	4.300	12%		4%							
Tasso di occupazione	28	24,3	19	-35%		-23%							
Tasso di disoccupazione	23	20,5	30	30%		47%							
Tasso di inattività	63	69,4	73	16%		6%							
Neet	1.002	986	1.125	12%		14%							

Fonte: dati Istat, marzo 2019, Lavoratori under 25¹²⁷

All'indomani della crisi economica provocata dal Coronavirus, già l'Italia, a differenza della Germania, mostrava segnali di andamento negativo nel mercato del lavoro dei giovani, nonostante i diversi piani promossi nella dimensione europea e nonostante i tentativi di adattamento del sistema nel corso degli anni.

Così come accade nel caso dello *spread*¹²⁸, dove i *Bund*¹²⁹ e l'andamento dell'economia tedesca sono presi come «*pietra di paragone*»¹³⁰ dagli altri Stati europei, in quanto considerato come lo Stato maggiormente affidabile e sicuro sotto questo punto di vista, anche nel caso del mercato del lavoro, l'Italia potrebbe adottare

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Lo *spread* è il differenziale tra il rendimento dei titoli di Stato nell'Unione Europea, nel quale generalmente è assunto un titolo di Stato come metro di paragone rispetto agli altri; di solito è il Bund tedesco.

¹²⁹ Titolo di Stato tedesco.

¹³⁰ Sul punto si veda, Di Gaspare, Giuseppe, "Anamorfosi dello spread", *Amministrazione in cammino*, 06 marzo 2018,

<<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2018/03/Di-Gaspare-spread.pdf>>

il modello tedesco come punto di riferimento nella dimensione di riforme e interventi da attuare nel mercato del lavoro dei giovani, al fine di rendere il sistema più aperto e flessibile.

CAPITOLO 2

LA CRISI DEL MERCATO DEL LAVORO DEI GIOVANI DEL 2020 SI INSTAURA NELLA CRISI GIÀ PRESENTE

1. 2020: uno sguardo generale al mercato del lavoro dei giovani nel periodo a cavallo tra l'inizio della crisi economica causata dal Coronavirus e gli anni precedenti

L'analisi condotta sull'andamento del mercato del lavoro dei giovani in Italia e in Germania negli anni antecedenti il 2020, anno nel quale è sorta la crisi economica derivante dalla pandemia dovuta al Coronavirus, è stata funzionale per comprendere il perché si parli di *“crisi nella crisi”*¹³¹ in tale mercato.

Il concetto fa riferimento al fatto che ancor prima del verificarsi della crisi in questione, il mercato del lavoro giovanile italiano risultava non essere pienamente efficiente circa la capacità di gestire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro; si prenda in considerazione l'alto tasso di disoccupazione, le principali modalità di assunzione dei giovani e quindi delle diverse tipologie di contratto offerte. L'Italia è risultata essere carente in termini di un *«piano coerente e integrato [...] in grado di consentire ai giovani di essere adeguatamente orientati nelle scelte formative, di essere dotati di competenze solide [...], di poter contare su strumenti efficaci per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di ottenere piena valorizzazione all'interno delle organizzazioni e delle aziende»*¹³². Nel 2020, le debolezze del sistema risultano ancora presenti, come quelle che fanno riferimento all'elevato tasso di abbandono scolastico, superiore rispetto alla media europea, il quale comporta un abbandono degli studi da parte dei giovani, quindi una ridotta probabilità e maggiore difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro; si prosegue con il basso tasso di occupazione *under 35*, inferiore di 10 punti percentuali rispetto alla media europea. Si tratta di fattori che influiscono sulle aspettative e progetti futuri che i giovani hanno, contribuendo altresì a una *«revisione al ribasso dei propri progetti di vita e professionali»*¹³³ e incrementando sempre più frequentemente il fenomeno del *brain drain*, in quanto i giovani italiani sono sempre più favorevoli alla ricerca di un posto di lavoro all'estero, in Stati che garantiscano concrete e valide opportunità di realizzazione personale¹³⁴.

La condizione del mercato presentata finora si aggrava con ciò che accade nel corso del 2020. Durante questo anno, a livello globale, si è manifestata *«la più grave crisi economica dalla Grande depressione del 1929»*¹³⁵, come affermato dal Direttore generale del Fondo Monetario Internazionale, la quale ha avuto effetti ingenti sulle economie nazionali. Per comprendere la portata di tale evento, si osservi ad esempio, che nel

¹³¹ Rosas, *“Occupazione giovanile: la crisi nella crisi”*, OIL, cit., e cap.1. e cap. 1.2

¹³² Sul punto si veda, Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia Rapporto Giovani 2020*, il Mulino, 2020, e-book, p.10

¹³³ *Ibid.* p.12

¹³⁴ *Ibid.* p.278

¹³⁵ Sul punto si veda, Di Donfrancesco, Gianluca, *“Fmi: la crisi più grave dalla Grande depressione”*, *Il Sole24Ore*, 09 aprile 2020, <<https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-crisi-piu-grave-grande-depressione-AD9iGFJ>>

2020 negli USA si è registrato un aumento di 10.000 disoccupati in due settimane¹³⁶. Si tenga anche conto dei cambiamenti intervenuti sul tasso di disoccupazione dei casi studio, Italia e Germania; nel primo caso, nel 2019 il dato era pari al 28,4%¹³⁷, comprendente i giovani di età tra 15-24 anni, mentre nel secondo si attestava al 5,8%¹³⁸. L'ultimo dato che si ha a disposizione in merito all'Italia è relativo a febbraio 2021, dove è aumentato al 31,6%¹³⁹, mentre in Germania in dicembre 2020 sale al 6,1%¹⁴⁰, comportando, quindi, in entrambi i casi un peggioramento del *trend*.

A seguito della dichiarazione da parte dell'OMS del Coronavirus come pandemia in data 11 marzo 2020¹⁴¹, negli Stati colpiti hanno seguito le diverse misure adottate per contenere i contagi. Codeste non hanno riguardato soltanto il settore sociale, come il distanziamento interpersonale o l'obbligo di indossare dispositivi di protezione per evitare la diffusione del virus, ma è stato ritenuto opportuno prendere precauzioni anche in ambito lavorativo, limitando lo svolgimento di alcune attività.

Per questo motivo, si pone l'attenzione sulle misure economiche adottate nei casi studio, per comprendere come sia stata gestita, da questa prospettiva, la crisi e quali siano state le conseguenze rilevate.

Nel caso italiano il DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) che imponeva il *lockdown* nazionale è datato al 9 marzo 2020¹⁴², emanato dall'*ex* Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il quale documento estendeva tutte le misure restrittive già applicate in Lombardia e in alcune province colpite per prime dal virus, a tutto il territorio nazionale, varando, ad esempio, il divieto di assembramento nei luoghi pubblici o aperti al pubblico all'art. 1 comma 2¹⁴³. Due giorni dopo tale decreto ne ha seguito un altro, il quale predisponendo le prime misure economiche restrittive¹⁴⁴. Ulteriori direttive sono state varate circa le modalità di svolgimento delle attività produttive, predisponendo, ad esempio, la sospensione della produzione dei reparti aziendali non indispensabili. Al DPCM dell'11 marzo 2020 hanno seguito ulteriori decreti, i quali hanno in modo progressivo portato alla chiusura di ulteriori attività, di cui nel dettaglio si discuterà in seguito.

¹³⁶ Sul punto si veda, Ricci, Maurizio, "Coronavirus, ecco perché per l'economia è peggio di una guerra. E il problema del debito viene dopo", *la Repubblica*, 04 aprile 2020,

<https://www.repubblica.it/economia/2020/04/04/news/eurobarometro_maurizio_ricci-253089793/>

¹³⁷ Sul punto si veda, dati Istat <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Occupati-e-disoccupati_dicembre_2020.pdf>

¹³⁸ Sul punto si veda, dati Eurostat "Unemployment in the EU regions", 24 aprile 2020

<<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10749957/1-24042020-AP-EN.pdf/bc37e8b1-fc14-ae9c-d3cc-6130c98e4d96>>

¹³⁹ Sul punto si veda, dati Istat, 06 aprile 2021

<https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf> p.5

¹⁴⁰ Sul punto si veda, "Disoccupazione stabile a dicembre, sale tra i giovani", *Ansa*, 01 febbraio 2021

<https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/02/01/disoccupazione-stabile-a-dicembre-sale-tra-i-giovani_9dbe323f-3b75-47d8-8838-c92c7d8acfea.html>

¹⁴¹ Sul punto si veda, Ministero della Salute, "L'Organizzazione mondiale della sanità dichiara il Coronavirus pandemia", 11 marzo 2020 <<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?menu=notizie&id=4209>>

¹⁴² D.P.C.M. del 9 marzo 2020 n. 62 in materia di "Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"

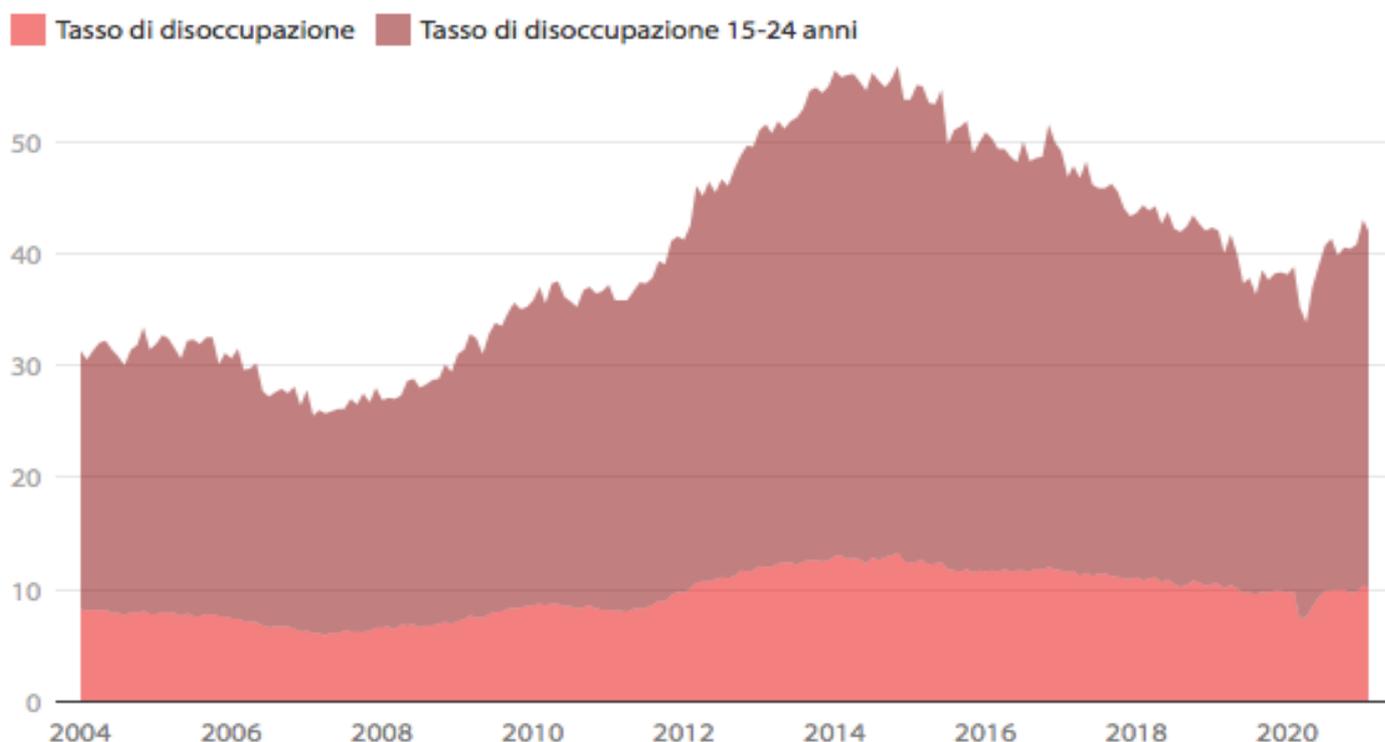
¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ D.P.C.M. 11 marzo 2020, n. 64 in materia di "Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"

Nel caso tedesco, invece, la gestione è stata differente, poiché ad esempio in riferimento alle misure sociali, il primo *lockdown* regionale è stato varato nel *Land* della Baviera¹⁴⁵ il 20 marzo 2020, mentre le prime restrizioni a livello economico, attuate a livello nazionale, risalgono al 16 marzo 2020¹⁴⁶, quando la Cancelliera tedesca Angela Merkel ha annunciato la chiusura di servizi non essenziali.

Il seguente grafico (figura 3) riporta il tasso di disoccupazione in Italia, compreso quello giovanile, stando agli ultimi aggiornamenti pubblicati dall'ente ufficiale ISTAT in febbraio 2021. Il tasso ammonta al 31,6%.

Figura 3: Tasso di disoccupazione in Italia e tasso di disoccupazione 15-24 anni



Fonte: dati ISTAT¹⁴⁷

2. Misure economiche attuate in Italia a partire dall'11 marzo 2020 per contrastare la pandemia derivante dal Coronavirus, le quali hanno avuto delle ripercussioni sul mercato del lavoro dei giovani

La gestione del virus, diffusosi nel corso del 2020, ha portato lo Stato italiano ad adottare delle misure stringenti per contrastare la crisi economica derivante da quella sanitaria. Il DPCM dell'11 marzo 2020

¹⁴⁵ Sul punto si veda, Coronavirus: Baviera ordina il lockdown, *Ansa*, 20 marzo 2020

<https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/03/20/coronavirus-baviera-ordina-il-lockdown_1a784436-bb43-427d-910a-90ca2b8888e6.html>

¹⁴⁶ Sul punto si veda, Radiocor, "Coronavirus: Germania decide chiusura negozi non essenziali, bar e teatri", *Il Sole24Ore*, 16 marzo 2020 <https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_16.03.2020_16.38_143354175>

¹⁴⁷ Sul punto si veda, "Istat, perso un milione di posti di lavoro nell'anno della pandemia. L'emorragia si stabilizza a febbraio", *la Repubblica*, 06 aprile 2021 <https://www.repubblica.it/economia/2021/04/06/news/istat_disoccupazione_febbraio-295230230/>

predisponeva le prime misure in materia, dichiarando all'art.1 comma 1 la sospensione delle «attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità»¹⁴⁸, proseguendo con la chiusura dei mercati, ad eccezione di quelli di vendita di generi alimentari, ma lasciando aperti, invece, «le edicole, i tabaccai, le farmacie, le parafarmacie»¹⁴⁹. Il medesimo Decreto varava all'art.2 la chiusura dei servizi di ristorazione, «fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie»¹⁵⁰, ad esclusione, invece, di tali servizi locati lungo «la rete stradale, autostradale, e all'interno delle stazioni ferroviarie, aeroportuali, lacustri e negli ospedali»¹⁵¹. È rimasta garantita l'apertura del «catering continuativo su base contrattuale»¹⁵² e la possibilità per le attività di ristorazione della consegna a domicilio. L'art.3 applicava le medesime misure di chiusura anche ai servizi dediti alla persona, come ad esempio il parrucchiere, mentre l'art.4 predispondeva l'apertura di servizi, quali «i servizi bancari, finanziari, assicurativi, nonché l'attività del settore agricolo, zootecnico di trasformazione agro-alimentare comprese le filiere che ne forniscono beni e servizi»¹⁵³. Tuttavia, per le attività rimaste aperte, l'art.7 dichiarava di incentivare, quando e se possibile, il lavoro a domicilio o a distanza, «ferie e congedi retribuiti»¹⁵⁴. Proseguendo in senso cronologico, il 22 marzo è stato emanato un ulteriore DPCM, il quale predispondeva tramite i codici ATECO¹⁵⁵, quali sarebbero state le ulteriori attività oggetto di chiusura e quali di apertura, le cui misure sarebbero rimaste in vigore fino al 3 aprile 2020. La decisione delle autorità italiane è stata quella di predisporre la chiusura di tutte le attività ritenute non essenziali in tal momento, ad eccezione di quelle funzionali allo svolgimento delle attività consentite, come i servizi di pubblica utilità¹⁵⁶.

Parallelamente alle misure prese in materia economica per contenere il contagio da Coronavirus, sono stati predisposti degli interventi per agevolare le imprese, le famiglie e i lavoratori italiani; ha agito in questo caso il Decreto-Legge del 17 marzo 2020¹⁵⁷, il quale all'art.46 applicava la sospensione delle «procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020» in materia di licenziamenti, e veniva fatto obbligo al datore di lavoro di non poter recedere dal contratto, indipendentemente dal numero di dipendenti. Quindi, è stato vietato al datore di lavoro di «procedere a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo

¹⁴⁸ Sul punto si veda, D.P.C.M. dell'11 marzo 2020 n. 64 in materia di «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Il Codice ATECO è una combinazione alfanumerica che identifica un'attività ECONOMICA e sono stati utilizzati tali codici di riferimento dal Presidente del Consiglio dei Ministri per identificare quali attività economiche sarebbero rimaste aperte e quali avrebbero dovuto procedere alla chiusura. Sul punto si veda, *Allegato I* al DPCM del 22 marzo 2020 pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/22/76/sg/pdf> >

¹⁵⁶ D.P.C.M. 22 marzo 2020, n. 76 in materia di «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»

¹⁵⁷ D.L 17 marzo 2020 n.18 in materia di «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»

[...], e a quelli collettivi [...] per un periodo di 5 mesi a decorrere dal 17 marzo 2020»¹⁵⁸. Successivamente, con il Decreto-Legge del 14 agosto 2020¹⁵⁹, tale divieto è stato prorogato fino al termine dello stato di emergenza, con la clausola che il datore di lavoro non avesse fruito dei «trattamenti di integrazione salariale, riconosciuti per periodi dal 13 luglio al 31 dicembre 2020 [...] ovvero dell'esonero contributivo riconosciuto a chi non fruisce dei suddetti trattamenti»¹⁶⁰.

Per avere una visione d'insieme, per integrazione salariale si fa riferimento ai trattamenti che possono ricevere i datori di lavoro che sono stati costretti a chiusura o sospensione dell'attività durante la pandemia¹⁶¹, mentre l'esonero contributivo è una misura adottata al fine di esonerare il datore di lavoro dal versamento totale dei contributi previdenziali, in riferimento ad assunzioni che non sono state oggetto di contratto a tempo indeterminato nei sei mesi successivi l'assunzione¹⁶².

Il divieto dei licenziamenti è stato esteso, successivamente, fino al 31 gennaio 2021, per prorogarlo fino al 31 marzo, tramite la Legge di Bilancio del medesimo anno¹⁶³. L'ultimo aggiornamento disponibile¹⁶⁴ attesta che la misura del blocco dei licenziamenti viene prorogata fino al 30 giugno 2021.

Proseguendo con l'analisi delle misure economiche prese in territorio italiano che hanno avuto delle ripercussioni sul mercato del lavoro dei giovani, figura la sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego per 60 giorni dal 17 marzo 2020¹⁶⁵, vale a dire che sono stati sospesi i concorsi pubblici per nuove assunzioni, limitando la possibilità di assumere nuovo personale. Tale sospensione è stata prorogata, tramite i diversi decreti emanati, inizialmente sino al 5 marzo 2021¹⁶⁶, garantendo però le «prove preselettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui è prevista la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta»¹⁶⁷, ma con il DPCM del 2 marzo è stata estesa la previsione fino al 6 aprile 2021¹⁶⁸.

¹⁵⁸ Sul punto si veda, Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, «Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19» < <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/gli-interventi-in-materia-di-lavoro-del-decreto-legge-cura-italia.html> >. Si prendono unicamente in riferimento le misure economiche che hanno avuto degli effetti sul mercato del lavoro dei giovani.

¹⁵⁹ D.L. 14 agosto 2020 n. 104 in materia di «misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia»

¹⁶⁰ Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, «*Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*» cit.

¹⁶¹ Sul punto si veda, INPS, «Trattamenti di integrazione salariale», 16 ottobre 2020 <<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54393> >

¹⁶² Sul punto si veda, INPS, «Esonero contributivo totale per nuove assunzioni: indicazioni operative», 25 novembre 2020 <<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b53000%3b53823%3b&lastMenu=53950&iMenu=1&itemDir=54472> >

¹⁶³ Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, «*Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*» cit.

¹⁶⁴ Sul punto si veda, Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, «Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.8», 19 marzo 2021 < <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-8/16428> >

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ La proroga fino al 5 marzo 2021 è stata stabilita dal DPCM del 14 gennaio 2021 n. 2 in materia di «ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021»

¹⁶⁷ Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, «*Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*», cit.

¹⁶⁸ *Ibid.* e sul punto si veda anche DPCM del 2 marzo 2021 n.52

Ulteriore misura fa riferimento alla proroga dei contratti a termine, vale a dire che è stata offerta «la possibilità di rinnovare o prorogare, con durata eccedente il termine del 30 agosto [...] i contratti a tempo determinato in essere dal 23 febbraio 2020, anche in assenza delle condizioni (c.d. causali)»¹⁶⁹. Tuttavia, questa previsione è stata modificata dal decreto pubblicato ad agosto 2020¹⁷⁰, il quale prevedeva che la misura non fosse limitata ai contratti attivi al 23 febbraio 2020 e che il rinnovo o proroga fosse possibile fino a 12 mesi, limitatamente a una sola applicazione¹⁷¹.

Il concetto di proroga si distingue da quello di rinnovo, in quanto il primo è un istituto che prevede un accordo tra datore di lavoro e lavoratore, con il quale viene prolungato, in termini temporali, il contratto, senza modificare la mansione svolta; il rinnovo prevede, invece, la creazione di un nuovo contratto a tempo determinato, conseguente quello scaduto e può anche prevedere modifiche circa la mansione¹⁷².

2.1 Effetti del blocco dei licenziamenti, analisi dell'andamento del rinnovo e proroga di contratti a termine e influenza della sospensione delle procedure concorsuali sul mercato del lavoro dei giovani

In riferimento alle conseguenze delle misure economiche attuate, la prima oggetto di analisi è quella del blocco dei licenziamenti, la quale ha avuto sia effetti positivi che negativi sul mercato del lavoro. I primi hanno riguardato prevalentemente coloro che erano in possesso di un contratto a tempo indeterminato, conseguenza del fatto che si è registrato un aumento in termini di occupazione presso la categoria degli *over 50*. Per comprendere perché tale misura ha tutelato alcune classi di lavoratori e penalizzato altre è necessaria un'analisi più profonda; come nota Andrea Garnero, economista del lavoro all'OCSE di Parigi, in Italia i giovani generalmente sono in possesso di contratti precari, mentre i contratti a tempo indeterminato sono più diffusi presso coloro che hanno più anni di anzianità di lavoro e il blocco dei licenziamenti è stato orientato verso la protezione di contratti solidi, piuttosto che verso altre tipologie di contratto¹⁷³.

I dati INPS¹⁷⁴ dimostrano che il blocco dei licenziamenti, come obiettivo prefissato da parte del Governo italiano, è stato accompagnato da un calo netto di cessazioni dei rapporti di lavoro: tra gennaio e ottobre 2020 è stato registrato un calo del 20%¹⁷⁵ rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Tuttavia, a fronte di questo dato positivo, è stato registrato un andamento negativo in termini di assunzioni, pari a una diminuzione

¹⁶⁹ *Ibid.* Si tratta di misure attuate dal D.L. (Decreto Rilancio) del 19 maggio 2020 n.34 in materia di “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

¹⁷⁰ *Ibid.* Misure attuate dal D.L. del 14 agosto 2020 n.104 in materia di “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”

¹⁷¹ Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, “*Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*”, cit.

¹⁷² Sul punto si veda, Russo, Francesco, “Il contratto di lavoro a tempo determinato ai tempi del Covid-19”, *Diritto.it*, 12 febbraio 2021 <<https://www.diritto.it/il-contratto-di-lavoro-a-tempo-determinato-ai-tempi-del-covid-19/>>

¹⁷³ Sul punto si veda, Fubini, Federico, “Lavoro e lockdown: Il blocco dei licenziamenti? Pagano le donne e i giovani”, *Il Corriere della Sera, L'Economia*, 27 agosto 2020 <https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_agosto_27/blocco-licenziamentipagano-donne-giovani-b7214bb0-e89c-11ea-b091-8b361f593974.shtml>

¹⁷⁴ Sul punto si veda, “Osservatorio sul precariato: pubblicati i dati di ottobre 2020”, *INPS*, 21 gennaio 2021 <<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54789>>

¹⁷⁵ *Ibid.*

da 6,8milioni, tra gennaio e ottobre 2019, a 4,7milioni di assunzioni nello stesso periodo del 2020¹⁷⁶. Da questi dati risulta che il saldo tra assunzioni e cessazioni di lavoro del 2020 ha un andamento di carattere negativo, in quanto la diminuzione dei licenziamenti non è stata tale da compensare la riduzione in termini di nuove assunzioni. Si è registrato, quindi, un calo sia in termini di assunzioni di nuovi lavoratori, che in termini di cessazione dei rapporti di lavoro.

Tuttavia, anche se apparentemente sembri che i due dati si contraddicano, è necessaria una specificazione della categoria dei disoccupati, poiché disoccupato è colui o colei che è in cerca di lavoro, ma non lo trova, mentre chi non è neanche alla ricerca di un'occupazione viene classificato negli inattivi¹⁷⁷. Nel corso del 2020, difatti, è stato registrato un aumento, rispetto all'anno precedente, del 2,5%¹⁷⁸ per la categoria di inattivi comprendente la fascia d'età 15-34 anni; questo dato può essere giustificato con il c.d. effetto scoraggiamento, poiché date le condizioni del mercato del lavoro durante la crisi economica si è teso a rimandare, talvolta a rinunciare, alla ricerca di un impiego. Questo fenomeno si verifica prevalentemente in fasi di recessione economica, quando vi è una contrazione della domanda di lavoro¹⁷⁹, quindi le offerte possono risultare poco attrattive sia da un punto di vista retributivo che dal un punto di vista delle specifiche condizioni lavorative. Durante questa fase di recessione economica, difatti, uno dei motivi che risulta essere il principale per cui si è rinunciato o smesso di cercare un impiego deriva da problemi legati all'emergenza sanitaria¹⁸⁰, o talvolta legati allo scoraggiamento, agli studi o a ragioni di carattere familiare¹⁸¹ (figura 4). I dati più recenti pubblicati dall'ISTAT dimostrano che il tasso di inattività per giovani comprendenti la fascia d'età 15-24 anni è al 77,1%¹⁸² nel febbraio 2021.

¹⁷⁶ Sul punto si veda, Casamonti, Matilde e Giampaolo Galli, “Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione”, *Osservatorio CPI*, 26 febbraio 2021 < <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-blocco-dei-licenziamenti-e-utile-a-sostenere-l-occupazione> >

¹⁷⁷ Sul punto si veda, dati ISTAT, “Il mercato del lavoro IV trimestre 2020”, 12 marzo 2021, p.24 <https://www.istat.it/it/files//2021/03/Mercato_lavoro_IV_trim_2020.pdf>

¹⁷⁸ *Ibid.* p.7

¹⁷⁹ Sul punto si veda, Pagani, Laura, *Dizionario di Economia e Finanza, Vocabolario Treccani*, 2012 <https://www.treccani.it/enciclopedia/scoraggiamento_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>

¹⁸⁰ Sul punto si veda, dati ISTAT, “Il mercato del lavoro IV trimestre 2020”, 12 marzo 2021, pp. 7-8 <https://www.istat.it/it/files//2021/03/Mercato_lavoro_IV_trim_2020.pdf>

¹⁸¹ *Ibid.* p.17

¹⁸² Sul punto si veda, dati ISTAT, 06 aprile 2021, <https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf> p.5

Figura 4: Inattivi 15-64 anni

CARATTERISTICHE	Valori assoluti (in migliaia)			Variazioni percentuali su IV trim. 2019		
	Maschi e femmine	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Maschi	Femmine
Totale (valori assoluti)	13.503	4.938	8.565	3,1	3,3	3,0
TIPOLOGIA INATTIVITÀ						
Forze di lavoro potenziali	3.006	1.291	1.716	7,4	11,0	4,9
- Non cercano ma disponibili	2.892	1.237	1.656	7,8	11,8	5,0
- Cercano ma non disponibili	114	54	60	-1,9	-5,5	1,7
Non cercano e non disponibili a lavorare	10.497	3.647	6.849	1,9	0,8	2,5
MOTIVO INATTIVITÀ						
Ritiene di non riuscire a trovare lavoro (scoraggiati)	1.413	568	845	6,4	3,8	8,3
Motivi familiari	3.015	131	2.884	2,9	-4,8	3,3
Studio, formazione professionale	4.462	2.134	2.328	1,6	0,1	2,9
Aspetta esiti di passate azioni di ricerca	672	357	315	-3,1	-2,0	-4,4
Pensione, non interessa anche per motivi di età	2.090	800	1.290	-5,2	0,8	-8,5
Altri motivi	1.852	949	903	19,3	17,5	21,4

Fonte: dati ISTAT relativi al IV trimestre 2020, inattivi 15-64 anni per sesso, tipologia e motivo della mancata ricerca del lavoro¹⁸³

Proseguendo con le conseguenze derivanti da tale misura, il blocco ha avuto effetti negativi prevalentemente sui contratti a termine, come il contratto a tempo determinato; essendo i giovani i lavoratori maggiormente in possesso di queste tipologie di contratto poco solide, sono stati coloro che hanno prevalentemente subito le conseguenze derivanti dagli aiuti ai lavoratori forniti dallo Stato. Questo perché, il blocco dei licenziamenti ha contribuito alla cessazione di contratti a termine giunti a scadenza, i quali non sono stati oggetto di rinnovo o proroga¹⁸⁴. Analizzando i dati, si è registrato un calo del 12,57% in termini di occupazione presso la fascia d'età 15-24 anni tra febbraio e giugno 2020, a fronte dell'aumento dello 0,33% degli *over 50*¹⁸⁵, poiché come riportato da Andrea Garnero, questa è la classe di lavoratori prevalentemente in possesso di contratti a tempo indeterminato, quindi di contratti solidi.

Inoltre, i giovani risultavano essere impiegati maggiormente in quelle attività ritenute non essenziali da parte delle autorità italiane al momento del verificarsi della pandemia dovuta al Coronavirus, le quali sono state, difatti, oggetto di chiusura già dai primi mesi della crisi e prevalentemente si fa riferimento al settore della ristorazione e del turismo¹⁸⁶.

¹⁸³ Sul punto si veda, dati ISTAT, "Il mercato del lavoro IV trimestre 2020", 12 marzo 2021, p.8

<https://www.istat.it/it/files//2021/03/Mercato_lavoro_IV_trim_2020.pdf>

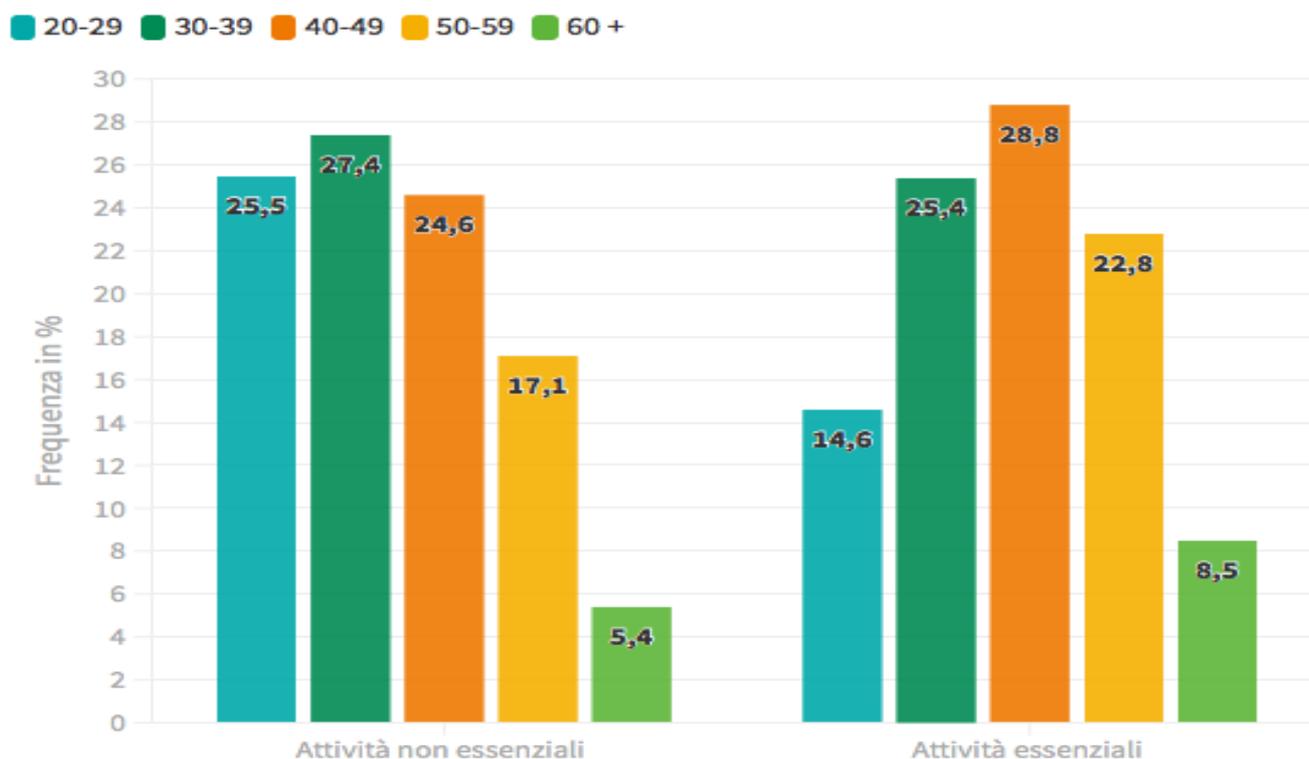
¹⁸⁴ Casamonti e Galli, "Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?", *Osservatorio CPI*, cit.

¹⁸⁵ Fubini, "Lavoro e lockdown: Il blocco dei licenziamenti? Pagano le donne e i giovani", cit.

¹⁸⁶ Sul punto si veda, Corrente Anna e Martina Mazzini, "Generazione lockdown: perché a pagare la crisi saranno i giovani", *Il Sole24Ore*, 05 giugno 2020 <<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/05/generazione-lockdown-giovani/>>

Difatti, come mostra il grafico¹⁸⁷ (figura 5) al momento del verificarsi della crisi la maggior parte dei giovani, di età compresa tra 20 e 29 anni, era occupata in attività non essenziali, quelle attività che sono state più oggetto di restrizioni. Il 25,5% dei giovani (20-29 anni) era occupato in attività non essenziali, a fronte del 14,6% occupato in attività ritenute essenziali durante la fase pandemica.

Figura 5: Distribuzione demografica in attività essenziali e non essenziali



Fonte: dati presi da lavoce.info, Casarico, Alessandra e Salvatore Lattanzio, Distribuzione demografica in attività essenziali e non essenziali¹⁸⁸.

Adottando uno sguardo di breve e lungo periodo, il blocco dei licenziamenti ha avuto effetti positivi nel breve termine in particolar modo tutelando i lavoratori a tempo indeterminato e colpendo i lavoratori oggetto di contratti precari; nel lungo periodo si valuta che, maggiore sarà il prolungamento della misura del blocco delle cessazioni di lavoro e maggiori saranno le disparità in termini di occupabilità delle diverse fasce dei lavoratori¹⁸⁹.

Da questa analisi si evince che la misura promossa dalle autorità italiane in relazione alla tutela dei contratti a termine non ha avuto, in realtà, l'effetto atteso¹⁹⁰.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Casamonti e Galli, "Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?", OCPI, cit.

¹⁹⁰ Camera dei Deputati Documentazione parlamentare, "Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19" cit.; si tratta di misure attuate dal D.L. (Decreto Rilancio) del 19 maggio 2020 n.34 in materia di "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"

Nel grafico riportato (figura 6), si osservi che la voce relativa “a termine”, in riferimento ai contratti a termine, nel corso del IV trimestre del 2020, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, ha subito un calo.

Figura 6: Occupati per tipologia di orario, posizione professionale, carattere dell'occupazione e classe di età

Tipologia di orario, posizione professionale, carattere dell'occupazione e classe di età	Valori assoluti (in migliaia)	Variazioni su IV trim. 2019		Incidenza %	
		Absolute (in migliaia)	Percentuali	IV trim 2019	IV trim 2020
Totale	22.969	-414	-1,8	100,0	100,0
a tempo pieno	18.752	-135	-0,7	80,8	81,6
a tempo parziale	4.218	-280	-6,2	19,2	18,4
<i>di cui: involontario</i>	2.752	-122	-4,3	12,3	12,0
Dipendenti	17.812	-285	-1,6	77,4	77,5
Permanenti	15.081	98	0,7	64,1	65,7
<i>a tempo pieno</i>	12.351	143	1,2	52,2	53,8
<i>a tempo parziale</i>	2.730	-45	-1,6	11,9	11,9
A termine	2.731	-383	-12,3	13,3	11,9
<i>a tempo pieno</i>	1.955	-209	-9,6	9,3	8,5
<i>a tempo parziale</i>	776	-174	-18,3	4,1	3,4
Indipendenti	5.157	-129	-2,4	22,6	22,5
<i>a tempo pieno</i>	4.445	-69	-1,5	19,3	19,4
<i>a tempo parziale</i>	711	-61	-7,9	3,3	3,1
<i>con dipendenti</i>	1.378	-34	-2,4	6,0	6,0
<i>senza dipendenti</i>	3.554	-102	-2,8	15,6	15,5
<i>collaboratori</i>	225	6	2,9	0,9	1,0
Classe di età					
15-34 anni	4.870	-313	-6,0	22,2	21,2
35-49 anni	9.146	-269	-2,9	40,3	39,8
50 anni e oltre	8.953	169	1,9	37,6	39,0

Fonte: dati ISTAT relativi al IV trimestre 2020, Occupati per tipologia di orario, posizione professionale, carattere dell'occupazione e classe di età¹⁹¹

Si ponga l'attenzione sulla Legge di Bilancio 2020¹⁹², la quale predispondeva un'agevolazione per le imprese in termini di assunzione di giovani *under 35* a tempo indeterminato, potendo queste beneficiare di uno sgravio di massimo 3000euro per tre anni del 50% dei contributi INPS obbligatori a loro carico; tuttavia, lo sgravio sarebbe stato del 100% nel caso in cui avesse riguardato l'assunzione di giovani NEET¹⁹³ *under 29* e coloro iscritti a Garanzia Giovani. Come riportano i dati dell'INPS del periodo gennaio-ottobre 2020, questo tipo di assunzioni è però calato del 28%¹⁹⁴ rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, lasciando quindi i giovani lavoratori prevalentemente in possesso di contratti precari terminati nel corso della pandemia, in quanto non oggetto di rinnovo o proroga.

¹⁹¹ ISTAT, “Il mercato del lavoro IV trimestre 2020”, cit. p.6.

¹⁹² Sul punto si veda, Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, “Integrazione dei giovani nel mercato del lavoro” < <https://www.politichegiovanili.gov.it/youthwiki/panoramica/3-occupazione-e-imprenditoria/36-integrazione-dei-giovani-nel-mercato-del-lavoro/> >

¹⁹³ Not in Employment, Education or Training

¹⁹⁴ INPS, “Osservatorio sul precariato: pubblicati i dati di ottobre 2020”, cit.

A seguito di questa analisi si ricorda l'aumento del tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni di età) al 29,7%¹⁹⁵ nel dicembre 2020 e al 31,6%¹⁹⁶ nel febbraio 2021.

Infine, l'ultima misura adottata, e analizzata in questa sede, fa riferimento alla sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, la quale è stata oggetto di disciplina dal 17 marzo 2020, misura prorogata fino al 6 aprile 2021¹⁹⁷. Le autorità, fin dall'inizio della diffusione del virus in territorio italiano hanno predisposto che «*al fine di ridurre i rischi di contagio dell'epidemia*»¹⁹⁸, veniva fatto obbligo di sospendere «*lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego*»¹⁹⁹, escludendo i casi in cui la valutazione dei candidati avvenisse in modalità telematica o su base curriculare. Proseguendo con l'analisi, il DPCM del 3 novembre 2020²⁰⁰ prorogava la sospensione delle procedure pubbliche e private, ad esclusione dei casi di assunzione di personale sanitario, di correzione di testi scritti in modalità da remoto e l'eccezione, già prevista da marzo 2020, relativa allo svolgimento *online* o che prevedeva una valutazione unicamente su base curriculare. Il DPCM del 14 gennaio 2021²⁰¹ disponeva le medesime misure, garantendo però la possibilità delle prove selettive per i concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni, nei casi in cui fosse prevista la partecipazione di non oltre trenta persone. Infine, le misure sono state prorogate fino al 6 aprile 2021 con il DPCM del 2 marzo 2021²⁰².

Tale misura prevista ha avuto anch'essa degli effetti sul mercato del lavoro dei giovani, in quanto inizialmente sono state sospese la maggior parte delle procedure concorsuali, le quali stanno, però, riprendendo in modo progressivo. La sospensione ha disabilitato, o quantomeno rallentato, la possibilità di assunzione in determinate aree lavorative, ove previsto un concorso.

Inoltre, la misura che è stata predisposta ha comportato un'analisi da parte delle autorità italiane circa le modalità generali di svolgimento dei concorsi pubblici, dichiarando la necessità di «*snellire le procedure di reclutamento*»²⁰³, quindi di rendere validi, anche in sede non emergenziale, occasione durante la quale non è possibile lo svolgimento di concorsi in presenza, l'uso di dispositivi digitali.

Con l'ultima modifica intervenuta a marzo 2021 in materia, tornano tuttavia a essere organizzati dei concorsi pubblici rispettando le misure vigenti.

¹⁹⁵ Sul punto si veda, paragrafo 1

¹⁹⁶ Sul punto si veda, dati ISTAT, 06 aprile 2021

<https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf>

¹⁹⁷ Sul punto si veda, paragrafo 2

¹⁹⁸ Sul punto si veda, Camera dei Deputati Servizio Studi, “Emergenza COVID-19: le misure per le PA”, 23 marzo 2021

<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1214125.pdf?_1590783330392>

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.* Sul punto si veda anche D.P.C.M. del 3 novembre 2020 n.41 in materia di “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”

²⁰¹ *Ibid.* Sul punto si veda anche D.P.C.M. del 14 gennaio 2021 n. 2 in materia di “ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021”

²⁰² *Ibid.* Sul punto si veda anche D.P.C.M. del 2 marzo 2021 n.52. Si tenga conto che tale testo viene elaborato nel corso del 2021, quindi si prendono in considerazione le misure attualmente vigenti nel momento nel quale è scritto, non essendo possibile prevedere le future misure che saranno predisposte dalle autorità italiane.

²⁰³ Camera dei Deputati Servizio Studi, “Emergenza COVID-19: le misure per le PA”, cit.

3. Le misure attuate in Germania al fine di contrastare la crisi economica del 2020 derivante dalla pandemia dovuta al Coronavirus

Il caso tedesco è assunto come termine di confronto al caso italiano, al fine di valutare come sia stata gestita la crisi economica in Germania e quali siano state le misure di agevolazione previste dallo Stato per i lavoratori nazionali e le conseguenze sul mercato del lavoro dei giovani.

A differenza dell'Italia, dove le misure sono state adottate fin da subito a livello nazionale tramite la forma del DPCM, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale attribuisce il potere legislativo da parte del Parlamento al Governo in casi particolari, prevedendo dei vincoli precisi alla suddetta legge di delegazione²⁰⁴, in Germania non è possibile, ad esempio, rilevare una data unica di avvio del primo *lockdown* nazionale, in quanto la disciplina giuridica è differente. Difatti, in riferimento alla gestione della pandemia, la «*competenza sulle misure di contenimento spetta essenzialmente ai Länder*»²⁰⁵, vale a dire che nel Sistema Federale tedesco, le decisioni in materia di misure per contrastare la pandemia non sono state prese unicamente a livello centrale, ma sono state varate regole diverse per i sedici Länder della nazione. Tuttavia, prerogativa di coordinamento a livello nazionale rimaneva del Governo federale. A differenza del caso italiano, quindi, in Germania non è stato varato un *lockdown* nazionale a partire da marzo 2020, poiché i diversi Länder hanno gestito in modo differente l'emergenza sanitaria, sulla base del quadro epidemiologico del territorio e cercando di tutelare l'economia. Il primo Land che ha varato tale misura è stato quello della Baviera il 20 marzo 2020²⁰⁶, mentre per quanto concerne le misure di carattere economico, la Cancelliera tedesca Angela Merkel ha annunciato per la prima volta la chiusura dei servizi non essenziali il 16 marzo 2020²⁰⁷, come accaduto nel caso italiano; quindi, sono inclusi bar, negozi, ad eccezione di quelli alimentari, discoteche, teatri, garantendo tuttavia l'apertura di attività ritenute essenziali, come banche e farmacie.

In riferimento alle misure di carattere economico adottate per tutelare imprese e lavoratori, con *focus* sul mercato del lavoro dei giovani, al contrario di quanto deciso in Italia, in Germania non è stata varata alcuna misura che prevedesse il blocco dei licenziamenti²⁰⁸, quindi la disciplina di cessazione del contratto di lavoro è rimasta inalterata a seguito della crisi. Anche durante la pandemia le norme di tutela del lavoro sono rimaste le medesime, quindi si sarebbero potuti verificare casi di cessazione del contratto di lavoro.

Tuttavia, nonostante la crisi economica, le perdite e le difficoltà che avrebbe potuto subire l'impresa, elementi che possono indurre maggiormente il datore di lavoro a recedere dal contratto, la legge

²⁰⁴ Sul punto si veda, Bin, Roberto e Giovanni Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Torino, G. Giappichelli Editore 2018 (ed. XVI), pp. 352-353

²⁰⁵ Sul punto si veda, Ambasciata d'Italia Berlino, "Misure adottate in Germania", <https://ambberlino.esteri.it/ambasciata_berlino/it/in_linea_con_utente/covid-19/misure-adottate-in-germania.html>

²⁰⁶ Sul punto si veda, "Coronavirus: Baviera ordina il lockdown", *Ansa*, 20 marzo 2020 <https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/03/20/coronavirus-baviera-ordina-il-lockdown_1a784436-bb43-427d-910a-90ca2b8888e6.html>

²⁰⁷ Radiocor, "Coronavirus: Germania decide chiusura negozi non essenziali, bar e teatri", cit.

²⁰⁸ Casamonti e Galli, "Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?", *OCPI*, cit.

*Kündigungsschutzgesetz*²⁰⁹ tutela i lavoratori in possesso di un contratto da più di sei mesi in aziende con più di dieci dipendenti. La Legge afferma che, a prescindere dal momento di crisi, comunque le norme devono essere rispettate, come l'obbligo di preavviso²¹⁰ di recesso. Nel caso di lavoratori assunti in imprese con meno di dieci dipendenti, la legge suddetta non prevede alcuna tutela, ma allo stesso modo il datore di lavoro deve rispettare i termini di preavviso sottoscritti nel contratto o, in mancanza, il lavoratore può far affidamento sulla Legge del Codice Civile tedesco²¹¹. Tuttavia, rimangono ancora attive altre norme da rispettare, quindi ad esempio se il datore di lavoro decide di procedere a licenziamenti dovrà rispettare quelle che vertono sul piano sociale, presenti anche prima della crisi provocata dal Coronavirus; si deve tenere comunque conto dei tempi di assunzione, quindi si procede al licenziamento degli ultimi dipendenti assunti, si tiene conto della condizione familiare, nel caso in cui, ad esempio, ci siano figli a carico²¹².

Nonostante la possibilità di continuare a recedere dai contratti di lavoro, il datore, in vista del periodo di crisi nel quale verte, ha comunque altre possibilità attraverso le quali gestire le difficoltà, ad esempio nel caso di diminuzione del carico di lavoro nell'impresa. Si parla in riferimento della riduzione delle ore di lavoro, in tedesco *Kurzarbeit*²¹³. Si tratta di un'agevolazione di carattere economico, attraverso la quale il datore di lavoro decide di ridurre l'ammontare di ore lavorate dai dipendenti, piuttosto che procedere al licenziamento, garantendo un rimborso del 60% per le ore non lavorate²¹⁴, mentre quelle lavorate sono pagate integralmente. Il sistema prevede che in periodi non di crisi, quindi in normali di lavoro, i dipendenti accumulino delle ore di lavoro straordinario, le quali vengono registrate nel Sistema di conteggio delle ore lavorate²¹⁵, che verranno successivamente scalate al momento di riduzione dei tempi di lavoro, senza far subire perdite al lavoratore. Tale sistema è stato adottato dalla Germania già durante la crisi del 2008-2009, ma nel corso del 2020 sono state apportate delle modifiche per renderlo ancora più flessibile; il rimborso per le ore non lavorate è del 60% fino a tre mesi, aumenta del 10% tra il quarto e sesto mese e arriva all'80% dopo il settimo mese²¹⁶. Inoltre, il programma è stato esteso a un utilizzo di massimo ventuno mesi²¹⁷.

Il grafico seguente (figura 7) mostra il maggiore ricorso, durante la crisi economica del 2020, alla misura del *Kurzarbeit*, raggiungendo un picco in aprile e un abbassamento in agosto.

²⁰⁹ Sul punto si veda, ITALUIL, "I diritti dei lavoratori in Germania durante l'emergenza Coronavirus", 20 marzo 2020 <<https://www1.wdr.de/radio/cosmo/programm/sendungen/radio-colonia/italmondo/consigli-lavoratori-germania-coronavirus-100.pdf>>

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ Sul punto si veda, "Kurzarbeit Germany's Short-Time Work Benefit", *FMI*, 15 giugno 2020

<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit>>

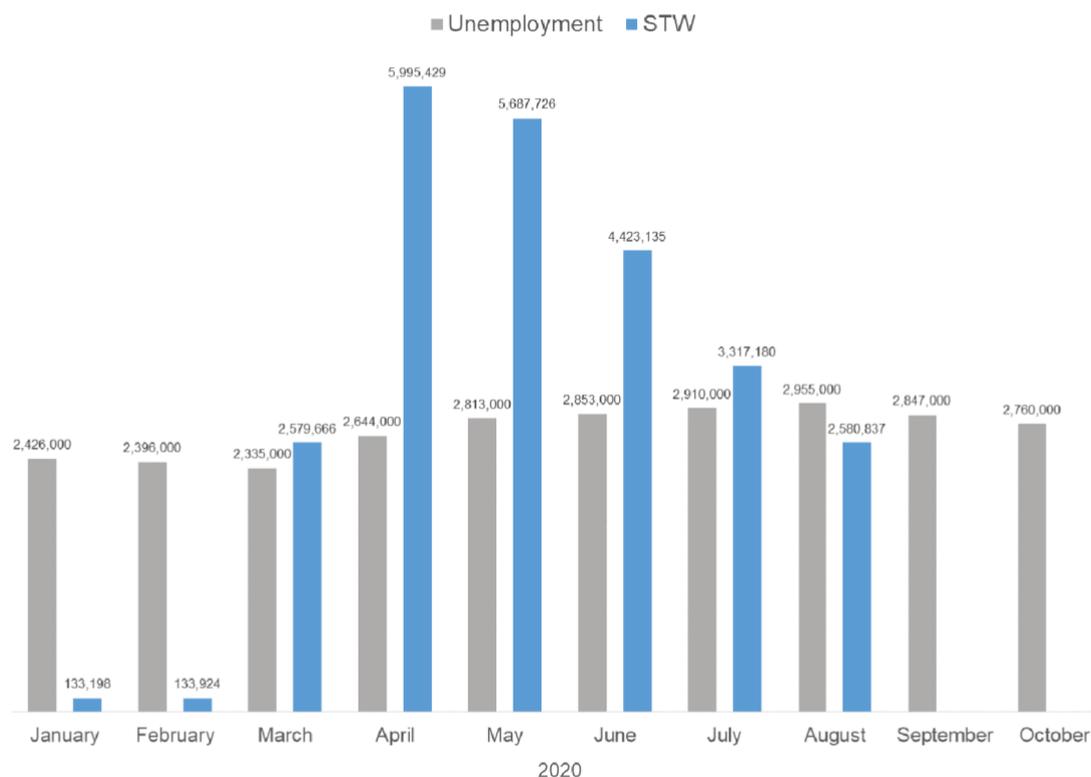
²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

Figura 7: Unemployment and Short-time Work (STW) in Germany



Fonte: Federal Employment Agency, 2020²¹⁸

4. Le differenze tra il caso italiano e il caso tedesco in termini di conseguenze sul mercato del lavoro dei giovani derivanti dalle manovre economiche intraprese nel corso del 2020

L'analisi precedentemente condotta ha preso in considerazione quali siano state le principali manovre poste in essere in Italia e in Germania, in termini di agevolazioni ai lavoratori nazionali, che hanno avuto delle conseguenze sul mercato del lavoro dei giovani.

Nel caso italiano, le autorità hanno optato per un totale blocco dei licenziamenti, misura attuata in tal modo soltanto nel caso in questione rispetto ai diversi paesi dell'Unione europea²¹⁹, ad eccezione della Spagna e Grecia, comunque Stati nei quali il blocco è stato meno esteso; si è proceduto con la possibilità di rinnovo o proroga dei contratti a termine, anche se la misura, con attenzione rivolta al mercato del lavoro dei giovani, non ha raggiunto efficacemente il risultato previsto, come notato attraverso i dati²²⁰ analizzati.

Nel caso tedesco, si è assistita a una gestione differente, in quanto non si è completamente operato il blocco dei licenziamenti, ma la possibilità di cessazione del contratto è rimasta valida come prima della crisi. In questo caso, invece, la misura maggiormente diffusa in termini di agevolazioni ai lavoratori, avendo comunque sempre il *focus* posto sul mercato del lavoro dei giovani ed effettuando un confronto con il caso italiano, è

²¹⁸ Sul punto si veda, Eichhorst, Werner e Ulf Rinne, "Crisis Response Monitoring", IZA, 7 dicembre 2020 < <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/germany/> >

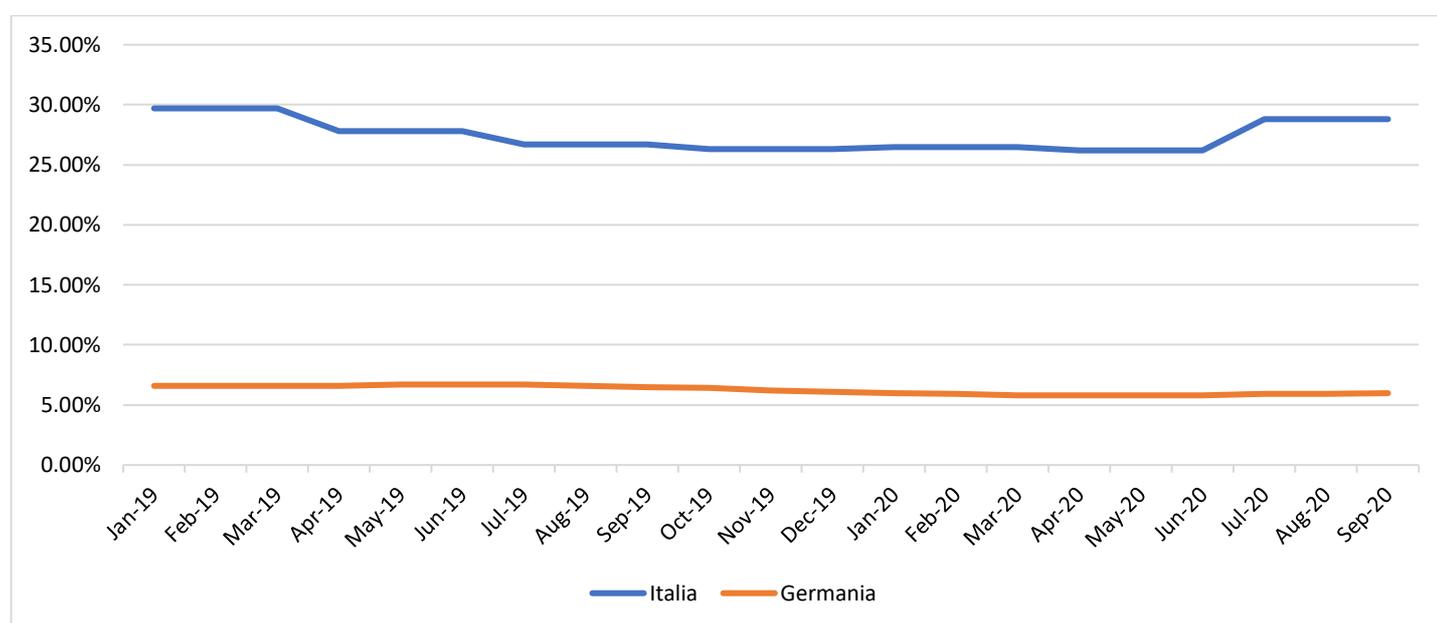
²¹⁹ Casamonti e Galli, "Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?", OCPI, cit.

²²⁰ Sul punto si veda, paragrafo 2.1

stata quella della riduzione delle ore di lavoro, *Short-Time work* o *Kurzarbeit*. Anche se le misure intraprese in Germania per agevolare il mercato del lavoro sono state differenti rispetto alle decisioni italiane, anche in tal caso i rischi più alti di disoccupazione si sono riscontrati in settori come quello del turismo e della ristorazione²²¹, maggiormente colpiti dalle restrizioni, essendo stati oggetto di chiusura fin dagli arbori dell'emergenza sanitaria. Proseguendo, ugualmente che in Italia, gli effetti sono stati maggiormente subiti dai lavoratori in possesso di contratti a termine e contratti *part-time*²²². A differenza di quanto accaduto nello Stato italiano però, dove la categoria di lavoratori che ha maggiormente risentito delle misure economiche di agevolazione varate dalle autorità sono state i giovani, in Germania, avendo valutato e analizzato come sia differente il meccanismo di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro²²³, codesti non sono stati colpiti allo stesso modo dalla crisi sviluppatasi.

Per avere uno sguardo generale si prendono in considerazione dei dati. Il grafico²²⁴ (figura 8) riporta i tassi di disoccupazione giovanile in Italia e Germania nel periodo compreso tra gennaio 2019 e settembre 2020, mostrando come sia variato il dato nel corso del tempo e durante la crisi economica del 2020. Nel caso tedesco si noti come il tasso non abbia subito ingenti variazioni tra la fine del 2019 e i mesi di crisi del 2020, a partire quindi da marzo; al contrario, nel caso italiano il grafico denota un ingente aumento del tasso di disoccupazione giovanile nel mese di giugno, il quale segue aumentando per il mese estivo di luglio²²⁵ 2020.

Figura 8: Tasso di disoccupazione giovanile Italia-Germania da gennaio 2019 a settembre 2020



Fonte: i dati sono stati reperiti da OECD *Data Youth Unemployment rate*, rielaborazione personale su fascia d'età 15-24 anni

²²¹ Eichhorst e Rinne, “*Crisis Response Monitoring*”, IZA, cit.

²²² *Ibid.*

²²³ Sul punto si veda, cap. 1

²²⁴ Sul punto si veda, dati riportati nel grafico reperiti da OECD Data, “Youth Unemployment rate”

<<https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>>

²²⁵ I dati non riportano l'attuale tasso di disoccupazione giovanile italiano, il quale ammonta al 31,6% come riportato dall'ISTAT; sul punto si veda, ISTAT, 06 aprile 2021 <https://www.istat.it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf> p.5

La misura del blocco dei licenziamenti attuata in Italia, così come quella dello *Short-Time work* presentano vantaggi e svantaggi.

Il blocco è una misura che comporta vantaggi, soprattutto per contratti di lavoro solidi come contratti a tempo indeterminato, ma è necessario adottare uno sguardo di breve, medio e lungo periodo per comprendere tali benefici. Nel breve periodo, «è una misura che protegge gli insiders»²²⁶, coloro in possesso, appunto, di contratti di lavoro solidi, danneggiando altri tipi di contratto e quindi anche di lavoratori, in particolar modo tendono a risentirne i giovani. Nel medio periodo non permette di effettuare degli aggiustamenti strutturali, necessari per la competitività delle imprese, mentre nel lungo periodo, maggiore è il tempo di reiterazione della misura e maggiori saranno gli squilibri accumulati nel corso del tempo, in termini di conseguenze per i diversi gruppi di lavoratori²²⁷. Ciò significa che si avranno maggiori effetti negativi al momento di ripresa del normale funzionamento del mercato del lavoro.

Allo stesso modo, la forma del *Kurzarbeit* o *Short-Time work* presenta degli aspetti negativi²²⁸; lunghi periodi normali, privi di crisi economiche, caratterizzati da tale misura comportano una riduzione della flessibilità del mercato del lavoro stesso, mantengono lavoratori attivi in attività che dovrebbero scomparire e accentuano le differenze tra lavoratori localizzati in fasce più o meno protette del mercato del lavoro. Difatti, al fine di limitare e disciplinare l'uso di tale misura è previsto il pagamento, da parte del datore di lavoro, dell'80% dei contributi totali di sicurezza sociale²²⁹. Al contrario, invece, in momenti di recessione economica tale misura deve essere incentivata sia per i datori di lavoro che per i lavoratori, al fine di rendere il sistema più flessibile.

Un'altra differenza oggetto di studio fa riferimento al tasso di occupazione giovanile; prima di procedere all'analisi dei dati, si tenga conto che l'Italia è stata uno dei Paesi europei che maggiormente ha subito una riduzione di reddito. In tal senso si prende in considerazione il concetto di elasticità dell'occupazione al reddito²³⁰, che identifica il rapporto tra la variazione percentuale dell'occupazione e la variazione percentuale del PIL. In Italia, in generale, l'occupazione è scesa di 1,65% con un'elasticità di 0,18 rispetto al PIL, mentre in Germania l'occupazione è aumentata dello 0,24% con un'elasticità di -0,04% rispetto al PIL²³¹.

Il grafico seguente (figura 9) mette a confronto il tasso di occupazione giovanile italiano con quello tedesco dell'ultimo quadrimestre del 2020. Come si evince dal grafico, il tasso è in Italia al 16,5%, mentre in Germania al 47,9%, sinonimi del fatto che non sono state subite allo stesso modo le conseguenze nei due Stati da parte del gruppo di lavoratori in questione.

²²⁶ Casamonti e Galli, “Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?”, OCPI, cit.

²²⁷ *Ibid.*

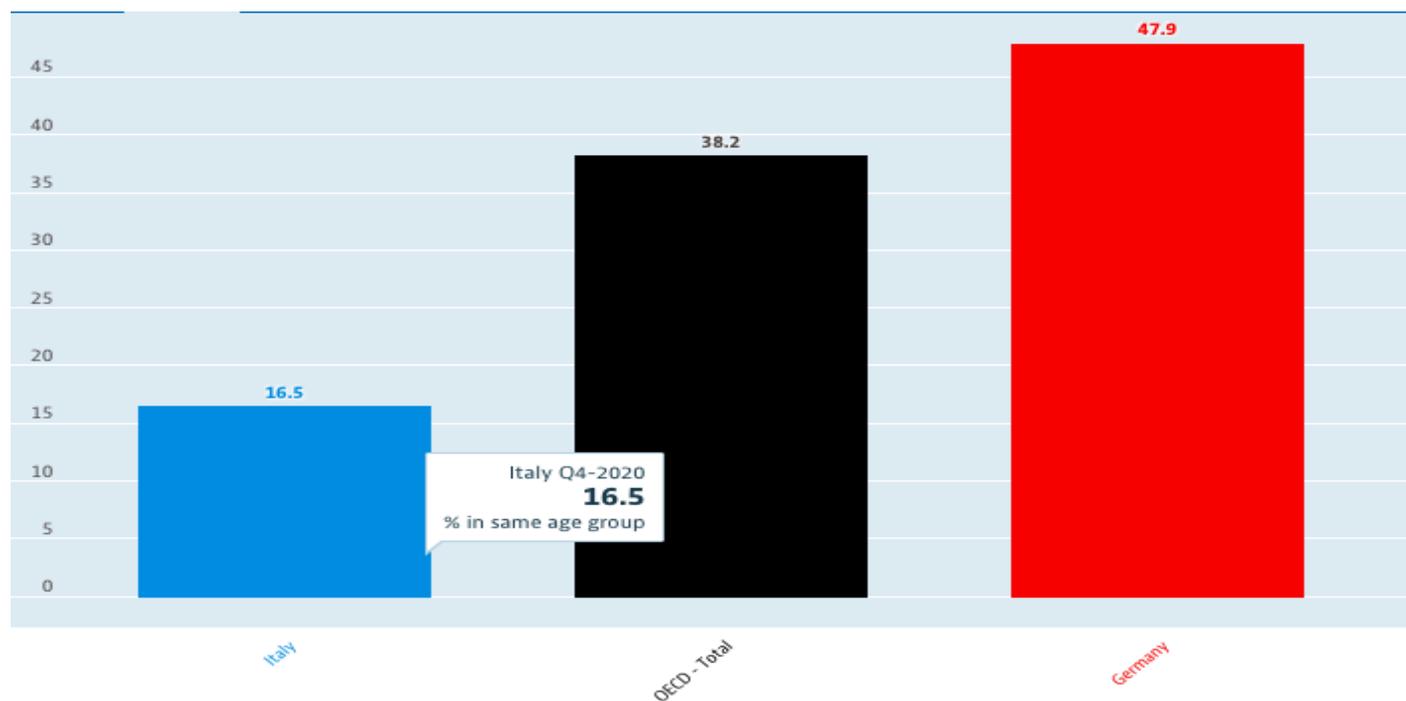
²²⁸ “*Kurzarbeit Germany's Short-Time Work Benefit*”, IMF, cit.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Casamonti e Galli, “Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?”, OCPI, cit.

²³¹ *Ibid.* Elaborazione dati OCPI su dati OECD

Figura 9: Confronto tra il tasso di disoccupazione giovanile italiano e tedesco dell'ultimo quadrimestre del 2020



Fonte: OECD data, *Employment rate by age group (15-24 years old)*, Q4 2020²³²

5. Teoria del Capitale umano: il rapporto tra il livello di istruzione e il mercato del lavoro

Ad oggi, si parla di “generazione *lockdown*”²³³ in riferimento al mondo giovanile, in particolar modo però rispetto a quei giovani che sia da un punto di vista scolastico che lavorativo sono i principali attori ad aver subito delle conseguenze e delle perdite a seguito della crisi scaturita nel corso del 2020. Adottando un punto di vista globale, quindi non limitato al caso italiano, i giovani sono stati la principale categoria di lavoratori ad aver perso il loro lavoro durante il 2020. Risulta che 178milioni²³⁴ erano attivi in attività considerate poi ad alto rischio durante la crisi. L'emergenza giovani lavoratori risulta essere, quindi, un problema a livello mondiale.

In riferimento al settore scolastico, in particolar modo quello universitario, nel corso del 2020 sia scuole che università sono state oggetto di chiusura, predisponendo la modalità di insegnamento *online*.

In Italia, secondo le stime dell'Osservatorio Talents Venture, nell'anno accademico 2020-2021 le iscrizioni all'università si sarebbero ridotte di 35mila unità, vale a dire dell'11%²³⁵. Ciò sarebbe influenzato da vari fattori: i giovani non sanno quale sarà il loro futuro e non sanno cosa accadrà a causa della situazione incerta presente, quindi sono meno inclini a iniziare un nuovo percorso di studi; influisce sulle scelte anche la

²³² Sul punto si veda, dati riportati nel grafico reperiti da OECD Data, “Youth Employment rate by age group”, 2020 <<https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm> >

²³³ Sul punto si veda, “Covid-19 and the world of work. Fourth edition Updated estimates and analysis”, *ILO monitor*, 27 maggio 2020 < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf >

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Corrente e Mazzini, “*Generazione Lockdown: perché a pagare la crisi saranno i giovani*”, cit. L'Osservatorio Talents Venture si pone come obiettivo quello di analizzare costantemente lo stato delle università e le opportunità offerte agli studenti.

riduzione delle risorse disponibili da parte delle famiglie di appartenenza, in vista della crisi economica che ha investito il territorio italiano²³⁶.

La decisione di non proseguire gli studi e non intraprendere una carriera universitaria influirà, però, sulla creazione di «*un bacino di giovani lavoratori meno istruiti*»²³⁷, poiché secondo la Teoria del Capitale umano di Theodore Schultz, il livello di istruzione è strettamente connesso al mercato del lavoro; più alto è il primo e tanto maggiori saranno i miglioramenti nel secondo. Stando a questa teoria, se si verificherà una riduzione del livello di istruzione, le ricadute sul mercato del lavoro saranno di carattere negativo, in particolar modo si genereranno conseguenze dannose in termini di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro²³⁸.

Di pari passo, anche la Teoria del Capitale umano di Gary Becker²³⁹ afferma che il capitale umano è un elemento che si rapporta all'istruzione, alle competenze e al processo di formazione degli individui. Secondo Becker, in ogni contesto, l'elemento che garantisce crescita personale, in particolar modo ai giovani, è l'istruzione ed è proprio questa che poi permette di ridurre le disuguaglianze. Difatti, quando in uno Stato è alta la disuguaglianza in termini di redditi, allora ciò significa che è alta la disuguaglianza in termini di istruzione. È il capitale umano, quindi, il bene principale di cui ogni individuo è in possesso. In tal senso, come affermato anche da Schultz, una riduzione di iscrizioni all'università, che si traduce in diminuzione di individui che prendono parte a un percorso di istruzione, comporterà sia un aumento in termini di disuguaglianze di reddito, ma anche un aumento di persone non qualificate, ossia in possesso di un livello di istruzione più basso, che avrà conseguenze sul mercato del lavoro.

Il grafico seguente (figura 10) mostra il numero di immatricolazioni all' università in Italia nel corso degli anni, permettendo un confronto con l'anno accademico 2020-2021, anno della crisi dovuta alla pandemia. Come si può notare, si è registrata una riduzione nell'anno accademico in questione rispetto soprattutto a quello 2019-2020.

²³⁶ Corrente e Mazzini, “*Generazione Lockdown: perché a pagare la crisi saranno i giovani*”, cit.

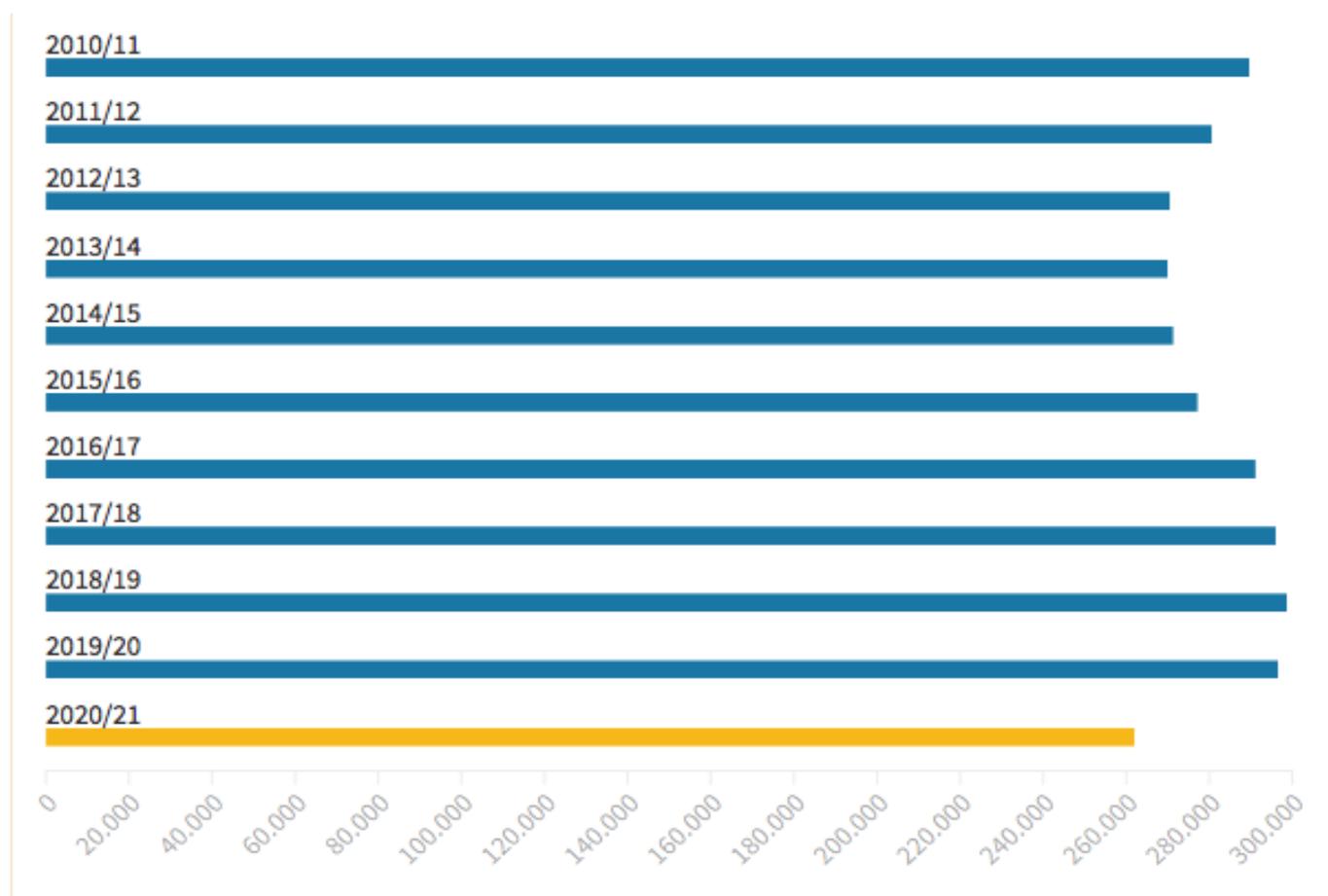
²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Sul punto si veda, Becker, Gary S., “IL VALORE DEL CAPITALE UMANO”, *Apulia*, settembre 2005

<<https://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/2005/III/art/R05III014.htm>>

Figura 10: Immatricolati negli atenei italiani per anno accademico



Fonte: dati Ustat-Miur e Osservatorio Talents Venture, Immatricolati negli atenei italiani per anno accademico²⁴⁰

Altro elemento da tenere in considerazione fa riferimento alle esperienze lavorative *extra*-accademiche di cui fruiscono i giovani, in particolar modo durante le pause estive, per arricchire i propri curriculum, ma anche per cercare di inserirsi nel mondo del lavoro²⁴¹.

L'estate 2020 è stata definita per i giovani la «*summer of nothing*»²⁴², in quanto la quasi totalità di tirocini, esperienze lavorative *extra*-accademiche e scambi internazionali sono stati sospesi a causa dell'emergenza sanitaria. Nello specifico del caso italiano, nel corso del 2020 è stato molto più difficile rispetto agli anni precedenti per le imprese avviare tirocini per i giovani, in quanto si tratta di un'esperienza lavorativa non basata su un contratto di lavoro e che gode di una disciplina a sé; il giovane non percepisce alcuna compensazione salariale, poiché «*non si configura come rapporto di lavoro*»²⁴³. Data la situazione di grave difficoltà in cui vertono le imprese in tale periodo, non è stato incentivato neanche il ricorso a tale strumento.

Si torni al concetto di «*crisi nella crisi*» nel mercato del lavoro dei giovani a seguito dell'analisi condotta, focalizzandosi su come effettivamente le crisi economiche colpiscano in modo sproporzionato i giovani,

²⁴⁰ Corrente e Mazzini, «*Generazione Lockdown: perché a pagare la crisi saranno i giovani*», cit.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, «*Tirocinio*» < <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Tirocinio/Pagine/default.aspx> >

definiti «*the first to be fired and the last to be hired*»²⁴⁴, i primi a essere colpiti dalla crisi, ma gli ultimi a beneficiare della ripresa. In riferimento al caso italiano analizzato, è quindi possibile notare perché si parli di una nuova crisi in una già presente; il mercato del lavoro dei giovani presentava delle debolezze all'indomani della crisi economica del 2020, le quali sono state ulteriormente poste in evidenza e aggravate a seguito di tale evento. Si tratta di una nuova crisi nata nel mercato, che in realtà si allaccia a una passata non ancora debellata e risolta.

²⁴⁴ Rosas, “*Occupazione giovanile: La crisi nella crisi*”, *OIL*, cit. e si rimanda al cap.1

CAPITOLO 3

DINAMICHE DI INVESTIMENTO SUI GIOVANI LAVORATORI E SULLE NUOVE GENERAZIONI

1. La posizione dei giovani lavoratori a seguito della crisi economica del 2020

La posizione dei giovani lavoratori italiani, correlata alla crisi economica trattata, è un punto focale di analisi in quanto funzionale alla comprensione delle loro percezioni, efficaci per valutare quali siano le migliori scelte da compiere. Finora l'attenzione è stata rivolta al sistema, effettuando un'analisi della struttura del mercato del lavoro dei giovani in Italia e un'analisi delle misure, e delle relative conseguenze, operate durante l'anno 2020; tuttavia, per procedere a una discussione delle possibili soluzioni economiche da adottare, è prima necessario definire il punto di vista degli attori in esame.

Da una ricerca condotta tra marzo e aprile 2020 su un campione di 2000 persone²⁴⁵, rappresentativo della popolazione italiana tra 20 e 34 anni, sono emersi alcuni dati in riferimento alla percezione che di tale evento hanno. I dati presi in considerazione fanno riferimento al settore lavorativo e rispetto ad anni precedenti si è registrato, presso i giovani, un aumento del 56,7% del timore di conseguenze negative circa la propria posizione lavorativa; tra i NEET *under* 35, il 41% ha dichiarato di aver posticipato la ricerca di un'occupazione, mentre il 33,8% di avervi completamente rinunciato²⁴⁶. Un altro dato interessante fa riferimento alla considerazione che i giovani hanno del proprio futuro: il 60% ha affermato che la crisi del 2020 avrà delle conseguenze negative sui loro progetti futuri, aspettative che influiscono sia sul processo di transizione sociale che di transizione lavorativa²⁴⁷.

Da un'altra ricerca condotta su un campione di 1104 intervistati²⁴⁸, alla domanda «*Per quanto tempo ritieni che il sistema economico e lavorativo italiano risentirà degli impatti della crisi legata al COVID-19?*» il 72% ha risposto per tutto il 2021, mentre il 76% fino al 2022 e oltre. In riferimento alla percezione che invece si ha della gestione dell'emergenza sanitaria, il 71%²⁴⁹ ha dichiarato che le azioni e piani posti in essere dall'Italia sono considerati validi, classificando lo Stato al secondo posto, dopo la Germania, per la gestione della crisi²⁵⁰. Anche da questa ricerca, si evidenzia come il 42% degli intervistati dichiara che la propria carriera professionale subirà dei rallentamenti o conseguenze negative a seguito della crisi legata al Covid-19²⁵¹.

²⁴⁵ Sul punto si veda, Osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo, "Rapporto Giovani" < <https://www.rapportogiovani.it/new/wp-content/uploads/2017/02/Brochure-Ita.pdf> >

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Sul punto si veda, cap.1

²⁴⁸ Sul punto si veda, "COVID-19 L'impatto sui giovani talenti", PwC *Ufficio Studi*, giugno 2020, p.3 <<https://www.pwc.com/it/it/publications/assets/docs/PwC-Ufficio-Studi-Talents-2020.pdf>>

²⁴⁹ *Ibid.* p. 9

²⁵⁰ *Ibid.* p.10

²⁵¹ *Ibid.* p. 8

Il campione di analisi di questa ricerca è composto da giovani lavoratori italiani, di cui il 95% lavora all'estero²⁵², ed è stata sottoposta loro la domanda se le conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano inciso sulla propensione a tornare a lavorare in territorio italiano; la maggior parte degli intervistati ha dichiarato che ciò non si è verificato, ma reputano che ci siano delle condizioni che favoriscono un ritorno e la possibilità di continuare la propria carriera nel territorio d'origine. In particolar modo l'elemento che più influisce è la possibilità di stare vicino ai propri cari²⁵³ e si tratterebbe, quindi, del rientro di una parte di quei giovani lavoratori che hanno lasciato l'Italia per la ricerca di un'occupazione all'estero, secondo l'effetto *brain drain*²⁵⁴. I dati del 2019 riportano che il 48% dei giovani lasciava lo Stato italiano per motivi economici e il 34% di loro sarebbe tornato soltanto in caso di posizioni lavorative più remunerative e prestigiose²⁵⁵.

Il dato analizzato è rilevante, in quanto mostra come in Italia a seguito di anni caratterizzati da una fuga di potenziali giovani lavoratori, conseguentemente alla crisi legata al Covid-19, questi siano disposti in qualche modo a far rientro nel proprio territorio e trovare, di conseguenza, un'occupazione al fine di stare vicini alla propria famiglia. Il dato lascia presupporre che un evento tale deve considerarsi un'opportunità per lo Stato italiano per trattenere quanto più possibile la propria forza lavoro, poiché con l'effetto *brain drain* solo nel 2017 hanno lasciato lo Stato 28mila laureati, in aumento rispetto agli anni precedenti²⁵⁶. È un evento che attesta come un numero sempre maggiore di giovani lavoratori, formati in Italia, si trasferisca all'estero per cercare un'occupazione, comportando un arricchimento in termini di forza lavoro per Paesi concorrenti. Ad oggi, il mercato del lavoro è sempre più competitivo e induce i giovani lavoratori a lasciare anche il loro territorio nativo, in quanto attratti da Paesi esteri che offrono maggiori opportunità di carriera e crescita personale. Il problema del caso italiano risiede nel fatto che il saldo tra coloro che lasciano il Paese e coloro che ritornano è negativo, quindi si ha un'unidirezionalità della mobilità dei giovani italiani, mancando la circolarità del fenomeno, che garantirebbe, al contrario, un ritorno in termini di capitale umano nel territorio d'origine²⁵⁷.

Proseguendo con l'analisi della posizione dei giovani lavoratori, un altro elemento oggetto di studio prende in considerazione gli ammortizzatori sociali, forniti da parte dello Stato italiano ai lavoratori, adottati come misure a sostegno del reddito in caso «*di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19*»²⁵⁸.

²⁵² *Ibid.* p.19

²⁵³ *Ibid.* p.6

²⁵⁴ Sul punto si veda, cap. 2

²⁵⁵ “*COVID-19 L'impatto sui giovani talenti*”, PwC Ufficio Studi, cit. p.6.

²⁵⁶ Sul punto si veda, Bentivogli, Marco *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini. (Milano: Franco Angeli, 2020)

²⁵⁷ Sul punto si veda, Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia, Rapporto Giovani 2020*. (Bologna: il Mulino, 2020). E-book. pp.271-272

²⁵⁸ Sul punto si veda, INPS, “Cassa Integrazione Ordinaria, assegno ordinario e Cassa Integrazione in Deroga”, 02 aprile 2020

<<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53573> >

Il D.L. n.18 del 17 marzo 2020, il Decreto “Cura Italia”, prevedeva, come misure di agevolazione ai lavoratori, la proroga dei termini per le domande di disoccupazione NASpI e DIS-COLL, all’art.33²⁵⁹, l’assegno ordinario, attraverso il quale i detentori ottengono un assegno per il nucleo familiare limitatamente alla causale “Covid-19” e la CIG, la Cassa Integrazione Guadagni. Tale misura, adattata alle conseguenze economiche verificatesi nel 2020, è un ammortizzatore sociale a favore di lavoratori che nel corso dell’anno in questione, e per effetto della crisi provocata dal Covid-19, hanno subito una riduzione o sospensione del lavoro.

La CIGO «*consiste nel versamento da parte dell’INPS di una somma di denaro in favore dei lavoratori*»²⁶⁰, la cui sospensione o riduzione delle ore lavorative è certamente seguita da una ripresa dell’attività. L’obiettivo di tale misura è quello di sostenere il reddito del lavoratore, ma dall’altro lato anche di aiutare le imprese, mantenendo lavoratori già specializzati e in possesso di contratti. La CIGS²⁶¹ è, invece, una misura a favore di lavoratori che hanno maturato «*un’anzianità aziendale*» di almeno 90 giorni ed è erogata dall’INPS a favore di coloro che sono occupati in aziende che devono affrontare dei periodi di crisi. Infine, la CIGD «*è un intervento di integrazione salariale a sostegno di imprese che non possono ricorrere agli strumenti ordinari perché esclusi all’origine da questa tutela o perché hanno già esaurito il periodo di fruizione delle tutele ordinarie*»²⁶²; si tratta di un importo concesso alle regioni, o province autonome, pari all’80% della retribuzione.

Durante la crisi del 2020, le autorità italiane hanno varato delle agevolazioni in termini di ammortizzatori sociali, estendendo il diritto di fruire di tali prestazioni anche a coloro che prima non vi rientravano. Fanno parte dei beneficiari anche i giovani lavoratori. Mentre nei capitoli precedenti ci si è focalizzati sull’aumento del tasso di disoccupazione e perdita di lavoro per questa categoria, ora il *focus* verte su coloro che hanno, appunto, fruito di tali aiuti. Il ricorso alla CIG è stato lo strumento maggiormente utilizzato al fine di agevolare e sostenere i lavoratori, avendo appunto esteso la possibilità di fruizione anche ad aziende e soggetti che prima non soddisfacevano i requisiti.

Il grafico (figura 11) mostra dipendenti e cassintegrati²⁶³ distinti per sesso, età e ripartizione geografica. Parlando di cassintegrati si fa riferimento a coloro che non hanno subito una cessazione del rapporto di lavoro, ma una sospensione temporanea, la quale sarà seguita da una certa ripresa dell’attività. Il grafico evidenzia

²⁵⁹ Sul punto si veda, D.L. 17 marzo 2020 n.18 in materia di “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”

²⁶⁰ CIGO è la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO)”, < <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/CIGO/Pagine/CIGO.aspx> >

²⁶¹ CIGS è la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Cassa Integrazione Guadagni (CIGS)” < <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/CIGS/Pagine/Cassa-integrazione-guadagni-straordinaria-CIGS.aspx> >

²⁶² CIGD è la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, sul punto si veda, INPS, “Cassa Integrazione Guadagni in Deroga”, 03 aprile 2017 < <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50278> >

²⁶³ Per cassintegrati si fa riferimento a coloro che usufruiscono dell’indennità della CIG, Cassa Integrazione Guadagni, nel periodo oggetto della crisi provocata da Covid-19, la quale ha previsto di annettere la causale “Covid-19”

che i giovani, fino a 29 anni, cassintegrati tra marzo e settembre 2020 sono stati 1117 a fronte di 1700 cassintegrati *over 55*.

Figura 11: Dipendenti e cassintegrati tra marzo e settembre 2020

CARATTERISTICHE	Cassintegrati	Numero medio di ore integrate	Comp. % dei Cassintegrati	Comp. % del monte di ore integrate	Totale dipendenti	Comp. % dei dipendenti	Quota % cassintegrati
SESSO							
Maschi	4.576	255	75,3	72,9	7.660	57,9	59,7
Femmine	1.502	289	24,7	27,1	5.579	42,1	26,9
CLASSE DI ETÀ'							
Fino a 29 anni	1.117	268	18,4	18,7	2.361	17,8	47,3
30-54 anni	3.260	262	53,6	53,3	8.790	66,4	37,1
55 anni e oltre	1.700	263	28,0	28,0	2.088	15,8	81,4
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA							
Nord	3.453	241	56,8	52,0	7.624	57,6	45,3
Centro	1.209	293	19,9	22,1	2.745	20,7	44,1
Mezzogiorno	1.416	293	23,3	25,9	2.869	21,7	49,3
Totale	6.078	263	100,0	100,0	13.239	100,0	45,9

Fonte: ISTAT, elaborazione su dati INPS di dipendenti e cassintegrati tra marzo e settembre 2020²⁶⁴

Questi dati permettono di comprendere le diverse conseguenze che i giovani lavoratori hanno subito a seguito della nuova crisi che ha investito il mercato del lavoro; da un lato il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato al 31,6%²⁶⁵, dall'altro, però, vi sono state anche delle agevolazioni al fine di non incorrere in cessazioni di rapporto di lavoro, di cui ha potuto godere anche tale categoria.

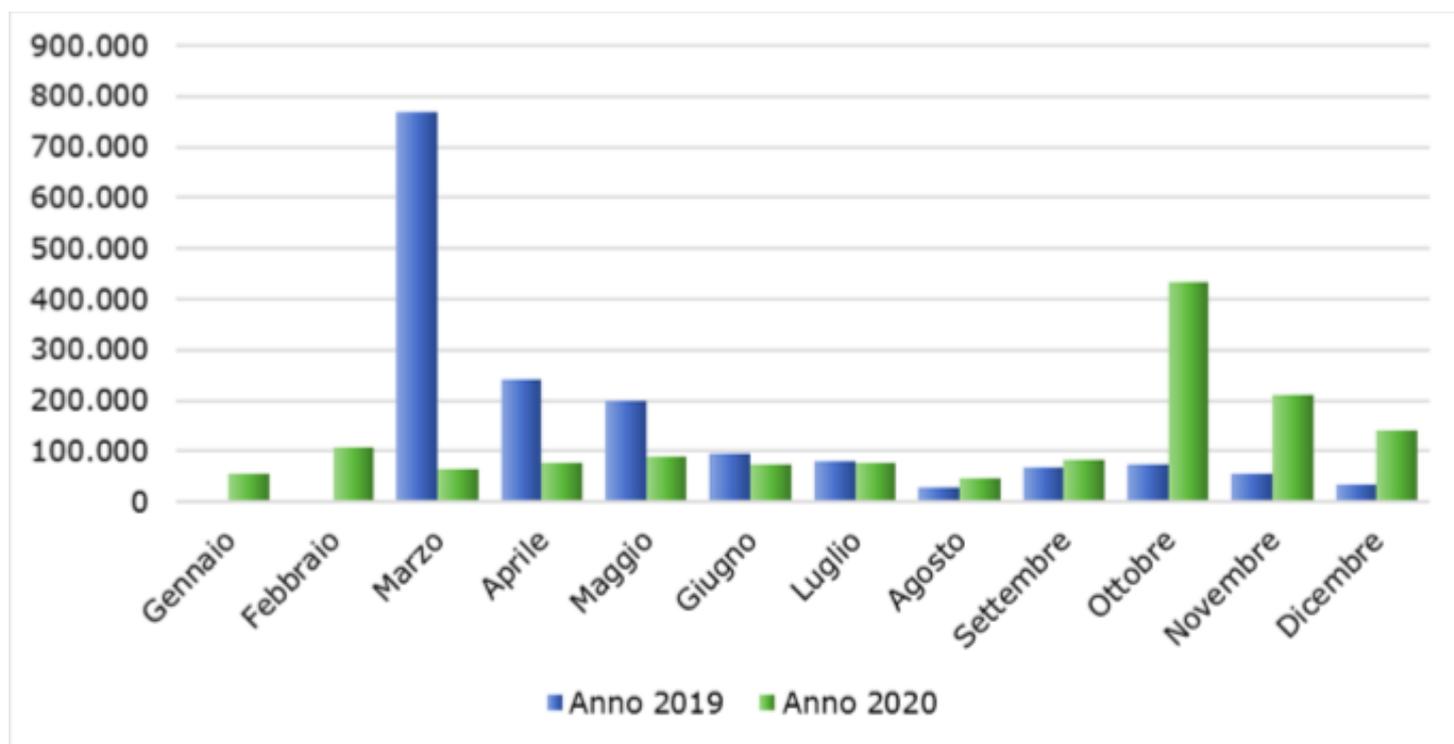
Ulteriore misura a disposizione è quella che prende il nome di Reddito di Cittadinanza, misura di politica attiva orientata alla lotta alla povertà, che si pone gli obiettivi di sostenere redditi familiari e di reinserimento sociale e lavorativo.

Il grafico seguente (figura 12) mostra l'ammontare di domande pervenute all'INPS per il RdC tra il 2019 e il 2020. I dati evidenziano come, a causa della crisi economica verificatasi, nel 2020 la richiesta sia ingentemente aumentata in particolar modo negli ultimi mesi, tra ottobre e dicembre.

²⁶⁴ Sul punto si veda, ISTAT, *Il mercato del lavoro 2020 Una lettera integrata*, 2020 < <https://www.istat.it/it/files//2021/02/II-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf> >

²⁶⁵ Sul punto si veda, cap. 2

Figura 12: Domande pervenute all'INPS per il RdC tra il 2019 e il 2020



Fonte: dati INPS²⁶⁶

Al RdC si aggiunge il REm²⁶⁷, il quale è stato previsto appositamente per nuclei familiari in difficoltà a causa della crisi provocata dal Covid-19 e istituito inizialmente con il “Decreto Rilancio”²⁶⁸. Successivamente, il Decreto del 14 agosto 2020 prevedeva la possibilità di richiedere nuovamente una mensilità di tale agevolazione, indipendentemente dall’averlo già operato precedentemente²⁶⁹; infine, il Decreto di ottobre 2020 prevedeva altre modifiche, relative alla possibilità di usufruirne anche nei mesi di novembre e dicembre, di goderne d’ufficio, senza presentare domanda, per coloro che già lo avevano richiesto in passato e con presentazione della domanda per coloro che non ne avevano mai beneficiato²⁷⁰.

Il seguente grafico (figura 13) mostra la distribuzione di percettori del Reddito di Emergenza (REm), Reddito/Pensione di Cittadinanza (RdC, PdC) e percettori del Reddito di Inclusione (ReI). Si può notare come a seguito dell’istituzione del REm, già da maggio 2020 vi siano dei percettori, che raggiungono il picco massimo in dicembre 2020.

²⁶⁶ Sul punto si veda, *INPS Osservatorio Statistico*, “Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione”, 7 gennaio 2021, p. 2 <https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC-REm_Aprile%202019-Dicembre%202020.pdf>

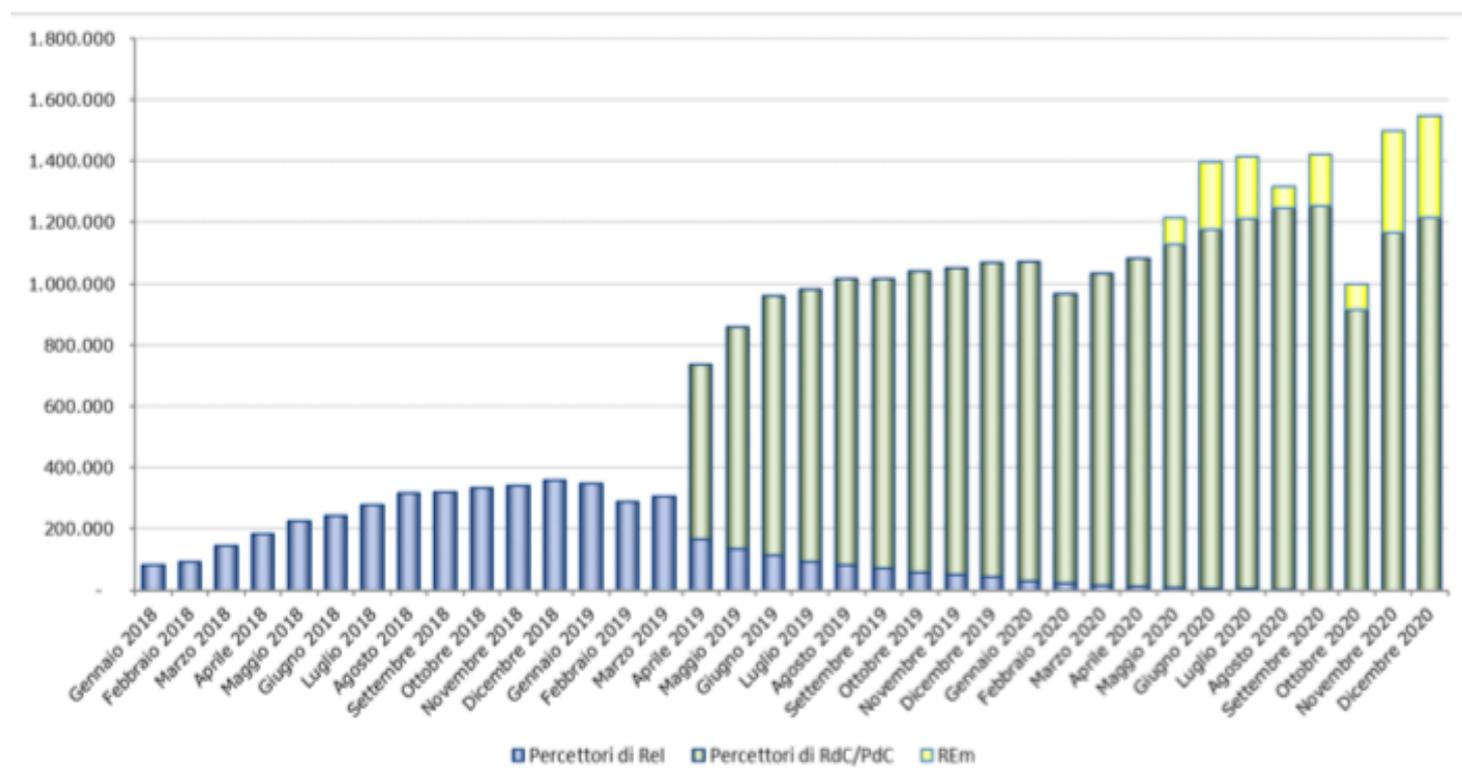
²⁶⁷ REm indica il Reddito di Emergenza. *Ibid.* p. 10

²⁶⁸ Il Decreto Rilancio è il D.L. 19 maggio 2020 n.34 in materia di “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, il quale istituisce il Reddito di Emergenza all’art.82

²⁶⁹ D.L. 14 agosto 2020 n. 104 in materia di “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”

²⁷⁰ D.L. 28 ottobre 2020 n. 137 in materia di “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”

Figura 13: Distribuzione mensile dei nuclei percettori di ReI, RdC/PdC e REm



Fonte: dati INPS, distribuzione mensile dei nuclei percettori di ReI, RdC/PdC e REm²⁷¹

L'analisi specifica degli ammortizzatori sociali sarà ripresa nei paragrafi successivi, al fine di effettuare una valutazione delle politiche attive e passive presenti nel territorio italiano e al fine di analizzare quali possano essere gli interventi più efficienti in tale periodo di crisi, prendendo in considerazione il sistema del lavoro atipico in Italia.

2. Investire sulle nuove generazioni

L'analisi che seguirà del sistema italiano del lavoro atipico e delle relative politiche attive e passive presenti permetterà di focalizzare l'attenzione sulla struttura del mercato del lavoro e comprendere come l'Italia abbia, in passato, e stia, nel presente, usufruendo e gestendo la forza lavoro derivante dai giovani.

L'attenzione è rivolta a tale categoria, in quanto è la componente sociale che, se posta nelle condizioni adatte, permette di coniugare le trasformazioni in atto nello Stato e le potenzialità del territorio stesso²⁷². Non investire nelle nuove generazioni è sinonimo di mancata crescita, sia economica che demografica, in quanto i giovani, se non oggetto di investimenti da parte dello Stato, tenderanno a porre in essere una «riduzione delle loro prospettive nel luogo in cui vivono»²⁷³; se non efficacemente inclusi nel mercato del lavoro tenderanno

²⁷¹ Sul punto si veda, *INPS Osservatorio Statistico*, "Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione", 7 gennaio 2021, pp.12-13 <https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC-REm_Aprile%202019-Dicembre%202020.pdf>

²⁷² Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p.91.

²⁷³ *Ibid.* p.92

più a lungo a ritardare il processo di transizione lavorativa e sociale²⁷⁴, quindi a rimanere con la propria famiglia d'origine, generando delle conseguenze negative sul piano sociale. Questo perché rimanendo più a lungo dipendenti dai genitori, i giovani avranno meno propensione a creare una propria famiglia, condizione che influirà sul tasso di natalità, che a sua volta, avrà conseguenze sul tasso di invecchiamento della popolazione. Difatti, guardando i dati nel 2019 si è registrato un calo di nascite pari a 20mila rispetto al 2018 e pari a oltre 156mila in meno rispetto al 2008²⁷⁵.

Il caso italiano risulta essere particolare, poiché nel corso del tempo lo Stato si è affermato come una delle economie più avanzate al mondo, ma lasciando marginalmente gli investimenti sulle giovani generazioni, i risultati che si sarebbero potuti raggiungere in tal senso sono stati più ridotti²⁷⁶.

Alessandro Rosina²⁷⁷ descrive il depotenziamento vissuto dallo Stato italiano come l'effetto del processo di «*degiovanimento quantitativo e qualitativo*» autoprodotta dal Paese stesso, il quale si caratterizza come il «*nodo che più vincola al ribasso le [...] possibilità collettive di crescita*»²⁷⁸. Il degiovanimento quantitativo si riferisce al fenomeno di invecchiamento della popolazione italiana, provocato da una riduzione di nascite, quindi da una minore presenza di giovani rispetto ad adulti e anziani, mentre il degiovanimento di carattere qualitativo si riferisce al «*deterioramento della partecipazione effettiva al mercato del lavoro*»²⁷⁹ da parte dei giovani. L'Italia si è caratterizzata per essere uno dei principali Stati europei che non ha investito sulle nuove generazioni al fine di fornire un adeguato piano di inserimento nel mercato del lavoro e strumenti idonei per garantire una loro valorizzazione, nonostante siano parte fondamentale della crescita economica del Paese. Questa condizione influisce sia sulla tendenza costante dei giovani lavoratori a emigrare all'estero al fine di trovare un'occupazione incline alla loro qualifica²⁸⁰, sia sul tasso di abbandono scolastico. Secondo i dati ISTAT, nel 2018 la percentuale di ELET²⁸¹ ammontava a 14,5, a fronte della media europea del 10,6%²⁸². Influisce sulla propensione a prendere parte al fenomeno del *brain drain* anche l'ammontare delle retribuzioni percepite dai giovani, in quanto inferiori rispetto a quelle dei lavoratori adulti e considerate, difatti, inadeguate dalla maggior parte dei lavoratori *under 30*²⁸³.

A differenza del caso tedesco, nel quale è presente un sistema duale in riferimento al processo di transizione scuola-lavoro²⁸⁴, in Italia manca una forma di dualità che permetta ai giovani di ottenere il doppio *status* di lavoratore e studente, garantendo già dai sedici anni l'inserimento nel mercato del lavoro. Tuttavia, nel processo di transizione scuola-lavoro si prendono in considerazione due gruppi di fattori, *push* da un lato,

²⁷⁴ Sul punto si veda, cap. 1

²⁷⁵ Sul punto si veda, ISTAT, “Natalità e fecondità della popolazione residente Anno 2019”, 21 dicembre 2020 <<https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf> >

²⁷⁶ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p.92.

²⁷⁷ Alessandro Rosina è Professore di Demografia all'università Cattolica di Milano

²⁷⁸ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p.94.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Sul punto si veda, cap.1

²⁸¹ ELET sta per Early Leavers from Education and Training, coloro che abbandonano precocemente gli studi

²⁸² Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p. 95.

²⁸³ *Ibid.* Dati relativi al Rapporto Giovani dell'Istituto Toniolo

²⁸⁴ Sul punto si veda, cap.1

i quali definiscono l'impegno delle istituzioni scolastiche di inserire gli studenti nel mondo del lavoro, e i fattori *pull*, i quali fanno riferimento alla capacità delle aziende di usufruire del capitale umano che deriva dalle nuove generazioni²⁸⁵. Per quanto concerne la posizione assunta da parte dei giovani, questi desiderano essere riconosciuti in modo positivo dalle autorità e come parte attiva del processo di sviluppo economico²⁸⁶, nonostante siano consapevoli di essere in possesso di strumenti inadeguati per parteciparvi attivamente.

Come sostenuto da Mario Draghi, attuale Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, al Meeting di Rimini nell'agosto 2020²⁸⁷, investimenti ingenti devono essere orientati a favore dei giovani, in quanto sono la parte di società che al meglio garantisce sviluppo in uno Stato. Inoltre, egli ha sostenuto che la vasta gamma di sussidi predisposta dallo Stato italiano²⁸⁸ nel corso del 2020 è una prima ripartenza per aiutare le fasce di popolazione più in difficoltà e per sostenere i più fragili, ma si tratta comunque di un elemento che serve «*a sopravvivere, a ripartire*»²⁸⁹, poiché, in particolar modo per i giovani, se lo Stato offre loro soltanto sussidi questi finiranno per mancare di una qualificazione professionale, la quale avrà conseguenze sul loro reddito futuro e sulle possibilità di scelta²⁹⁰. Per ripartire, è necessario, quindi, investire su un primo settore specifico, l'istruzione, la quale è alla base della ripartenza, delle costruzioni future, della crescita e delle trasformazioni²⁹¹.

Proseguendo, un'altra importante analisi elaborata da Mario Draghi fa riferimento al debito pubblico²⁹²; egli distingue tra «*debito buono*» e «*debito cattivo*», affermando come fare debito in momenti di crisi non sia un errore, ma si deve valutare di che tipo di debito si tratti. Si parla di «*debito buono*», quando si investe per fini produttivi, ad esempio sul capitale umano, il che offre delle prospettive di crescita di medio-lungo periodo, ma si parla di «*debito cattivo*» quando questo deriva da sussidi “a pioggia” che vengono distribuiti alla popolazione; in questo caso, il debito non comporterà dei benefici e prospettive di crescita nel medio-lungo periodo. È rilevante questa analisi, poiché come rivela anche Mario Draghi si tratta di debito che verrà in futuro ripagato dalle attuali nuove generazioni, dai giovani, quindi si deve investire oggi per far sì che non ricadano su di loro conseguenze negative²⁹³.

²⁸⁵ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p.101.

²⁸⁶ *Ibid.* p.102. I dati si riferiscono al Rapporto Giovani 2018 dell'Istituto Toniolo

²⁸⁷ Sul punto si veda, *Redazione Economia*, “Covid, Draghi: «A rischio il futuro dei giovani. Bisogna dar loro di più»”, 18 agosto 2020 < https://www.corriere.it/economia/finanza/20_agosto_18/covid-draghi-a-rischio-futuro-giovani-bisogna-dar-loro-piu-b94ce5b0-e12c-11ea-b799-96c89e260eb4.shtml >

²⁸⁸ In agosto 2020 Mario Draghi non era ancora il Presidente del Consiglio, in questa sede si riferisce al Governo con a capo il Presidente Giuseppe Conte

²⁸⁹ *Redazione Economia*, “Covid, Draghi: «A rischio il futuro dei giovani. Bisogna dar loro di più»”, cit.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Il debito pubblico fa riferimento al debito contratto da uno Stato a livello nazionale e all'estero, difatti si distingue tra debito pubblico interno e debito pubblico esterno.

²⁹³ Sul punto si tenga anche in considerazione il Teorema dell'Equivalenza ricardiana di Robert Barro, anche conosciuto come equivalenza di Barro-Ricardo, in quanto elaborato nel XIX secolo. Il Teorema afferma che quando le autorità devono decidere se finanziare la spesa pubblica (G nell'equazione del modello macroeconomico) tramite l'aumento delle imposte (T) o tramite l'aumento del debito pubblico, in realtà stanno scegliendo se aumentare la tassazione oggi o in futuro. Questo perché, ci si trova nel *trade-off* di scegliere se finanziare oggi G con l'aumento del debito pubblico e non aumentare le imposte, le quali però dovranno essere egualmente aumentate in un secondo momento per ripagare il debito pubblico. Generalmente, difatti, i *policy*

3. Analisi del sistema italiano del lavoro atipico, delle politiche attive e passive e delle conseguenze che hanno sui giovani lavoratori

Avendo specificato i motivi per i quali è necessario e vantaggioso investire sui giovani, si procede con un'analisi del sistema italiano del lavoro atipico e delle politiche attuate dai *policy makers* in tale mercato.

Il concetto di lavoro atipico fa riferimento alla diffusione di nuove tipologie di contratto nel mercato del lavoro che comportano dei cambiamenti strutturali nel rapporto tra il datore di lavoro e il lavoratore²⁹⁴; generalmente questa tipologia di lavoro è definita negativamente rispetto alle tradizionali forme di lavoro, quali dipendente, *full-time* e a tempo indeterminato. Si distingue in due sensi l'atipicità del lavoro, il primo in riferimento all'orario, quindi sono previste delle durate limitate alle ore di lavoro, come nel caso del contratto *part-time*, o è previsto un orario flessibile, come nel caso del contratto di collaborazione²⁹⁵; nel secondo senso, invece, si parla di atipicità in riferimento alla durata limitata del contratto di lavoro, quindi si prendono in riferimento tutti quei contratti a termine nei quali è prevista una scadenza del rapporto di lavoro²⁹⁶. Questa tipologia di contratti comporta maggiore incertezza nel rapporto di lavoro, in quanto non si tratta di un contratto solido, come nel caso di quello a tempo indeterminato e, in particolar modo, il gruppo di lavoratori maggiormente in possesso di questo strumento sono i giovani²⁹⁷.

Il grafico seguente (figura 14) mostra i rapporti di lavoro attivati tra il 2015 e il 2017 sulla base delle diverse tipologie di contratto. Si noti come, in valori assoluti, l'attivazione di contratti a tempo determinato sia stata costantemente nel tempo maggiore rispetto ad altre tipologie, in particolar modo rispetto a contratti a tempo indeterminato.

makers tendono a compiere delle scelte strategiche, aumentando il debito pubblico oggi ed evitando di aumentare la tassazione per ottenere maggiori consensi politici; tuttavia, si tratta di una penalizzazione per le generazioni future, per i giovani, poiché ricadrà su di loro il costo della scelta di aver finanziato la spesa pubblica (uscite dello Stato) tramite l'aumento del debito.

²⁹⁴ Sul punto si veda, Bertolini, Sonia. *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*. (Bologna: il Mulino, 2012) p.21

²⁹⁵ Si fa riferimento al contratto di collaborazione coordinato e continuativo (CO-CO-CO), i quali lavoratori sono parasubordinati, poiché rappresentano una categoria intermedia tra il lavoratore autonomo e dipendente. Sul punto si veda, INPS, *CO-CO-CO, 2017* < <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=45796> >

²⁹⁶ Bertolini, *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, cit. p.21.

²⁹⁷ Sul punto si veda, capp. 1-2

Figura 14: Rapporti di lavoro attivati per tipologia di contratto, I° trimestre 2015- IV° trimestre 2017

TIPOLOGIA DI CONTRATTO	2015				2016				2017			
	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim	II trim	III trim	IV trim
Valori assoluti												
Tempo Indeterm. (a)	564.828	560.387	504.000	761.656	416.362	396.782	411.934	411.065	405.279	386.569	379.139	331.246
Tempo Determ.	1.689.364	1.896.551	1.764.735	1.490.293	1.490.526	1.738.975	1.712.593	1.615.910	1.655.442	2.068.452	1.993.063	1.683.928
Apprendistato	51.246	65.269	46.263	44.275	52.682	82.439	62.034	71.686	70.195	103.989	76.945	75.222
Contratti di Coll.	170.480	117.289	86.357	106.047	132.677	87.935	88.189	104.979	115.589	86.727	91.255	107.872
Altro (b)	131.112	160.216	125.464	142.879	133.881	163.381	130.204	169.362	168.626	316.384	223.309	240.571
di cui:												
Lavoro autonomo nello spettacolo	56.482	60.922	56.255	65.778	61.954	72.345	61.522	73.606	68.936	74.453	67.882	70.225
Lavoro intermittente (tempo determ.)	59.683	85.914	57.383	64.941	61.727	80.746	60.750	84.108	87.020	219.723	142.641	157.572
Lavoro intermittente (tempo indet.)	12.967	11.940	10.769	11.029	8.484	8.988	6.946	10.403	11.240	21.057	11.780	11.804
Totale	2.607.030	2.799.712	2.526.819	2.545.150	2.226.128	2.469.512	2.404.954	2.373.002	2.415.131	2.962.121	2.763.711	2.438.839

Fonte: dati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie. Rapporti di lavoro attivati per tipologia di contratto. I trimestre 2015- IV trimestre 2017²⁹⁸.

Quando si parla di interventi nel mercato del lavoro si fa riferimento a due macrocategorie, le politiche attive e passive del lavoro, le quali si differenziano tra loro per il fatto che le politiche passive mirano a fronteggiare i disagi che derivano dalla disoccupazione con misure di supporto, come di sostegno al reddito dei lavoratori, mentre le politiche attive favoriscono l'occupazione e l'inserimento lavorativo²⁹⁹. Le misure che vengono impartite con le prime prendono il nome di ammortizzatori sociali e si tratta di politiche orientate al supporto dei disoccupati, tramite sussidi appunto, mentre le politiche attive hanno come obiettivo principale quello di favorire il rimpiego lavorativo a seguito della disoccupazione subita³⁰⁰. Un esempio di politica attiva rivolta ai giovani è Garanzia Giovani³⁰¹, progetto che ha come obiettivo quello di favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

In Italia, tra i principali ammortizzatori sociali, quindi politiche passive, si riscontra la CIG³⁰², Cassa Integrazione Guadagni, e il sussidio di disoccupazione. La CIG si suddivide in diverse tipologie e si tratta di un'erogazione, da parte dell'INPS, di un sussidio ai lavoratori che hanno subito una sospensione o riduzione

²⁹⁸ Sul punto si veda, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Rapporto Annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie", 2018, p.13 <<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Rapporto%20annuale%20sulle%20Comunicazioni%20Obbligatorie%202018/Rapporto-annuale-CO-2018.pdf>>

²⁹⁹ Sul punto si veda, Staff di Statistica Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro, "Politiche passive del lavoro in Europa", a cura di Cuevas A., p.3 <<http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=ed3c4b81-2f2d-4957-8bd9-44f87f828f2d.pdf&uid=ed3c4b81-2f2d-4957-8bd9-44f87f828f2d>>

³⁰⁰ *Ibid.* p.3

³⁰¹ Sul punto si veda, cap.1

³⁰² Sul punto si veda, paragrafo 1

delle ore lavorative, alla quale seguirà una certa ripresa del lavoro. Il sussidio di disoccupazione prende ad oggi il nome di NASpI³⁰³, Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, e si tratta di un sussidio erogato su domanda dall'INPS a coloro che hanno perso il lavoro, in particolar modo se accaduto in modo involontario³⁰⁴. Quindi, la NASpI si rivolge «ai lavoratori dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dipendenti pubblici assunti a tempo determinato, ai soci lavoratori di cooperativa con un rapporto di lavoro in forma subordinata, nonché al personale artistico con rapporto di lavoro subordinato»³⁰⁵.

In materia di politiche del lavoro, lo Stato italiano, in passato, era più orientato alla protezione dell'occupazione, e quindi alla tutela del valore costituzionale del lavoro, procedendo tramite politiche passive al fine di garantire l'integrità del contratto di lavoro, ricorrendo ad esempio alla CIG³⁰⁶. Tale orientamento ha bloccato, però, la nascita di un mercato del lavoro basato sulla *flexicurity*, ossia un mercato caratterizzato da un equilibrio tra una forte mobilità dei lavoratori e un sistema di *welfare* orientato alla protezione dei redditi nelle fasi di discontinuità del lavoro, associato a sua volta, a un solido programma di reinserimento lavorativo, quindi a un processo di «*accompagnamento a una nuova occupazione*»³⁰⁷.

La crisi economico-finanziaria del 2011 ha indotto, però, lo Stato a modificare la propria inclinazione, in quanto si andava incontro a un mercato del lavoro bloccato, in cui i tempi della disoccupazione risultavano prolungarsi in maniera eccessiva. Il processo di avviamento verso un nuovo mercato del lavoro, quindi caratterizzato sia da tutele per i lavoratori sulla base di ammortizzatori sociali che da politiche attive per garantire loro un reinserimento lavorativo, è iniziato nel 2012 con la riforma Monti-Fornero³⁰⁸, ma ha trovato più ampia attuazione nel 2015 con il c.d. *Jobs Act*³⁰⁹. In particolar modo è rilevante il D.Lgs. n.150/2015 in riferimento alle politiche attive, poiché istituisce un nuovo ente denominato ANPAL³¹⁰, un centro per l'impiego il quale ha l'obiettivo di coordinare le diverse politiche attive, di occuparsi delle persone alla ricerca di un lavoro e lavoratori parte del processo di reinserimento lavorativo, focalizzandosi, quindi, sulla conciliazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'obiettivo del legislatore era quello di superare il paradigma disoccupazione-occupazione, garantendo una transizione armoniosa e positiva da una condizione all'altra, tramite un equilibrio tra politiche attive e passive, al fine anche di colmare il divario esistente tra lo

³⁰³ La NASpI è una misura istituita con il D.L. 4 marzo 2015 n.22 in materia di “disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

³⁰⁴ Sul punto si veda, ANSAP, “NASPI 2020, Istruzioni INPS, Requisiti e Guida utile”

<<https://www.ansap.it/public/userfiles/files/1ANNO%202020/NASPI/NASPI%202020.pdf>>

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. pp. 105-106.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Sul punto si veda, L. 28 giugno 2012 n.92 in materia di “disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”

³⁰⁹ Il *Jobs Act* è una legge delega in materia di lavoro, attuata sulla base di 8 decreti nel corso del 2015. Sul punto si veda, Camera dei deputati, Documentazione parlamentare, “Sintesi del contenuto dei decreti attuativi del Jobs Act”, 15 giugno 2018

<https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_sintesi_del_contenuto_dei_decreti_attuativi_del_jobs_act.html>

³¹⁰ ANPAL è l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, avente personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. *Ibid.*

Stato italiano e gli altri europei³¹¹. All'indomani di tale riforma, difatti, l'EUROSTAT calcolava che in Italia soltanto il 28,2% dei disoccupati si era rivolto a un centro per l'impiego, a differenza della media europea pari al 48,4% e soprattutto a differenza del caso tedesco, nel quale si registra un 77,7%³¹².

Tra le misure di politica attiva maggiormente efficaci viene citato l'assegno di ricollocazione, il quale è un importo erogato a fruitori di NASpI da più di sei mesi, che deve essere speso in servizi che garantiscano la ricollocazione del lavoratore³¹³. Altre misure di politica attiva sono state istituite nel 2017³¹⁴ con la previsione del Reddito di Inclusione, volto a ridurre la povertà, ma allo stesso momento volto a incentivare un inserimento lavorativo del fruitore nel mercato del lavoro. Tale misura si basa su un coordinamento sinergico tra il centro per l'impiego, il quale fornisce supporto al cittadino attivando il processo di ricerca di un lavoro e contemporaneamente contrastando la povertà, e il cittadino stesso, il quale si impegna al fine di superare tale condizione. Nel 2019 è stata istituita la misura del Reddito di Cittadinanza³¹⁵, il cui beneficio del reddito, si ricorda che si tratta di una misura di politica passiva, è stato condizionato «*alla dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro (Did) e di adesione ad un percorso personalizzato di inserimento lavorativo*»³¹⁶; in tal caso il beneficiario è costretto ad accettare almeno una delle tre offerte di lavoro presentate, pena la decadenza del Reddito. Anche in tal caso, quindi, come a partire dal 2015, il legislatore ha tentato di coniugare politiche passive, caratterizzate da sussidi a cittadini che vertono in condizioni di difficoltà, con politiche attive imperniate intorno all'obiettivo di transizione dalla condizione di disoccupato a quella di occupato, tramite un processo di ricollocazione e reinserimento lavorativo.

Il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano mostra, quindi, da un lato il tentativo di garantire maggiori protezioni per i lavoratori, ma dall'altro si è visto come, però, il canale privilegiato di inserimento in tale mercato risulti ancora essere quello della forma contrattuale a termine. In particolar modo si è visto come siano i giovani la principale fascia di lavoratori in possesso di tale tipologia di contratto, il che comporta degli svantaggi in termini di inserimento stabile nel mondo del lavoro. Difatti, basandosi sulla prospettiva europea, l'Italia risulta ancora essere lontana dal raggiungimento di un mercato del lavoro basato interamente sulla *flexicurity*, proprio in vista delle tipologie di contratto che vengono offerte ai lavoratori, in particolar modo ai giovani, i quali al contrario, dovrebbero essere il gruppo sul quale investire maggiormente, poiché futuro del Paese e poiché forza imprescindibile di sviluppo economico.

In tal sede è stata adottata la Germania come termine di confronto rispetto al caso italiano, ma per ciò che concerne il concetto di *flexicurity* nel mercato del lavoro, anche nel caso tedesco si è proceduti nel corso del tempo a un inserimento costante di politiche attive affianco di quelle passive al fine di crearvi un equilibrio.

³¹¹ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. pp.108-109.

³¹² *Ibid.* p.109

³¹³ *Ibid.* p.110

³¹⁴ Sul punto si veda, D.L. 15 settembre 2017 n.147 in materia di “disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”

³¹⁵ Sul punto si veda, L. 28 marzo 2019 n.26 in materia di “conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”

³¹⁶ Bentivogli *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, cit. p.114.

Nel corso degli anni 2003-2005 è stato varato un pacchetto di provvedimenti, che prende il nome di *Hartz Reforms*, le quali si ponevano degli obiettivi specifici, tra cui implementare e migliorare i servizi dedicati alle nuove assunzioni, attivare la fascia di lavoratori disoccupati e promuovere la domanda di lavoro attraverso la deregolamentazione del mercato del lavoro³¹⁷. Si è trattato quindi di misure di politica attiva volte a rafforzare quelle già presenti e volte a modernizzare e rendere più flessibile il mercato del lavoro; tra i risultati raggiunti, maggiormente rilevanti, si prenda in considerazione la nuova disciplina affermata per la tutela dei disoccupati, comprendente sia obblighi che diritti.

Procedendo verso un'analisi più specifica, il primo obiettivo, orientato al miglioramento dei servizi per l'impiego, si proponeva di rendere più efficiente il meccanismo di inserimento o ricollocazione nel mercato del lavoro. Tramite un confronto che sarebbe stato posto in essere tra il centro per l'impiego e il cittadino in cerca di lavoro, si sarebbero reperite informazioni circa le abilità, relativi problemi e *chances* nel mercato del lavoro e infine sarebbe stata creata un'identità del potenziale lavoratore, definito cliente di mercato (*Marktkunden*) nel caso in cui avesse avuto alte possibilità di trovare un'occupazione³¹⁸. Al contrario, i c.d. clienti per la consulenza e l'attivazione (*Beratungskunden Aktivieren*) sono invece quei potenziali lavoratori che necessitano di un'attivazione per la ricerca del lavoro, mentre i clienti per la consulenza e il supporto (*Beratungskunden Fördern*) sono coloro che necessitano di una maggiore attenzione da parte dei servizi per l'impiego e dovranno essere inseriti in un programma specifico³¹⁹. Si prosegue, infine, con i clienti bisognosi di supervisione (*Betreuungskunden*), i quali necessitano della maggiore attenzione da parte del centro per l'impiego, in vista della ridotta possibilità di trovare un'occupazione o di essere riallocati nel mercato del lavoro³²⁰. Ad ogni tipologia di potenziale lavoratore in cerca di impiego sono associate diverse tipologie di politiche attive a sostegno del passaggio dallo *status* di disoccupato a quello di occupato, anche se generalmente per i clienti di mercato ci si aspetta una reintegrazione priva di particolare assistenza.

Il secondo obiettivo, attivazione dei disoccupati e di coloro in cerca di lavoro, si proponeva di varare un piano di diritti e doveri legati alla figura del disoccupato, quindi colui o colei che verteva in tale condizione avrebbe ricevuto assistenza da parte dello Stato, ma allo stesso momento, ad eccezione per casi di infortunio, malattia o disabilità, altrettanti doveri sarebbero dovuti essere stati rispettati dall'attore. Nel momento in cui un individuo occupava la posizione di disoccupato in cerca di lavoro, veniva affidato a un centro per l'impiego, il quale aveva il compito di trovare una nuova occupazione; tuttavia, veniva fatto obbligo al lavoratore di accettare qualsiasi proposta di lavoro considerata idonea³²¹, anche nel caso in cui prevedesse di lavorare in un'altra città.

³¹⁷ Sul punto si veda, Jacobi, Lena e Jochen Kluge, "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany", Discussion Paper n. 41, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen 2006, p.4 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18592/1/DP_06_041.pdf >

³¹⁸ *Ibid.* p.10

³¹⁹ *Ibid.* p.11

³²⁰ *Ibid.* p.11

³²¹ *Ibid.* p.12

Infine, l'ultimo obiettivo³²² fa riferimento alla deregolamentazione del mercato del lavoro. In tal senso si intendono misure nell'ambito del lavoro temporaneo, della protezione dei licenziamenti e regolamentazione dei contratti a tempo determinato. Con la regolamentazione del lavoro temporaneo si è inteso garantire un'espansione di tale tipologia di lavoro, stabilendo che le agenzie del lavoro dovevano garantire parità in termini di retribuzione e trattamento tra lavoratori temporanei e regolari. Per quanto concerne, invece, la regolamentazione dei contratti a tempo determinato e protezione dei licenziamenti, in tal senso le riforme non hanno comportato ingenti cambiamenti, piuttosto hanno ampliato e semplificato i casi nei quali si apportano delle deroghe ai regolamenti generali; ad esempio, nel caso del licenziamento, prima delle riforme la protezione era garantita a piccole imprese con meno di cinque dipendenti, ad oggi a imprese con un massimo di dieci dipendenti³²³.

Da questa analisi si evince, come nel caso italiano, che anche in Germania si è tentato di coniugare politiche passive, come sussidi al reddito per coloro che vertono nella condizione di disoccupato, con politiche attive, poste in essere grazie a centri per l'impiego che si occupano di facilitare e aiutare il disoccupato nel processo di reinserimento nel mercato del lavoro, al fine di ridurre i lunghi tempi di disoccupazione. Un mercato del lavoro basato sul concetto di *flexicurity*, quindi basato sia su politiche attive che passive, permetterebbe un rapido ed efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro e un processo di orientamento nel mercato³²⁴.

Ad esempio, in riferimento a questo secondo *target*, si prendano soprattutto in considerazione i giovani italiani, poiché, in particolar modo in riferimento alle prime esperienze lavorative, è stato rilevato un loro generale disorientamento nel mercato del lavoro. Se in un primo momento, contratti di lavoro atipici, come contratti a tempo determinato o *part-time*, risultano essere vantaggiosi, poiché permettono ai giovani di orientarsi nel mercato del lavoro senza ingenti vincoli contrattuali definendo al meglio i loro obiettivi, adottando una prospettiva di lungo periodo, tale condizione risulta essere paralizzante; si sviluppa una situazione caotica di vagabondare senza una meta precisa nel mercato, portando i giovani a collezionare esperienze lavorative, talvolta brevi e non oggetto di proporzionalità rispetto all'occupazione svolta, che non permettono di attestare alcuna «*professionalità rivendibile successivamente sul mercato del lavoro*»³²⁵.

Conseguenza di tale condizione risulta essere la sottoccupazione³²⁶ dei giovani, essendo portati ad accettare mansioni non rapportate alle qualifiche di cui sono in possesso. Sarebbe necessario e vantaggioso per tale categoria di lavoratori essere oggetto di tutela e accompagnamento da parte di centri per l'impiego, che potrebbero fornire supporto, non necessariamente per la ricerca di un'occupazione, quanto per dotarli degli strumenti idonei per costruire un «*percorso di lavoro coerente e ascendente nel tempo*»³²⁷, il che non aggraverebbe il depotenziamento del loro capitale umano³²⁸. Ad esempio, per far sì che le esperienze

³²² *Ibid.* pp.14-15

³²³ Per la protezione dei licenziamenti in Germania si veda cap.2

³²⁴ Bertolini, *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, cit. p.133.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Sul punto si veda, cap.1

³²⁷ Bertolini, *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, cit. p.133.

³²⁸ Sul punto si veda, cap. 1

lavorative poste in essere non siano vanificate, potrebbe essere utile elaborare un certificato che attesti le competenze maturate nel corso del tempo da parte del giovane lavoratore, anche se in possesso di contratti a termine. Questo permetterebbe, ad esempio, in caso di futuro contratto che al giovane venga riconosciuta una posizione lavorativa superiore, associata quindi a un reddito crescente, come avviene già in Germania³²⁹.

Inoltre, come accennato, il sistema italiano di *flexicurity* risulta ancora essere non pienamente funzionale in vista della presenza di una forte atipicità nel mercato del lavoro; con strategie di sostegno al reddito pensate appositamente per lavoratori in possesso di contratti atipici e considerati i più svantaggiati nel mercato del lavoro, come nel caso dei giovani, si garantirebbe loro maggiore tutela, quindi una maggiore possibilità di scelta delle occupazioni, non accettando la prima occasione di lavoro che si presenti.

Inoltre, un mercato del lavoro flessibile dovrebbe essere basato anche su un alto tasso di mobilità territoriale, vale a dire disponibilità a spostarsi da parte dei giovani, in tal caso, per trovare un lavoro. Nonostante si sia già vista la costante tendenza dei giovani lavoratori italiani a emigrare all'estero al fine di trovare un'occupazione proporzionale al titolo di studi, ma anche proporzionale alla retribuzione percepita, da una ricerca condotta³³⁰, emerge che la disponibilità è alta anche al trasferimento nella penisola.

Il grafico di seguito (figura 15) mostra la disponibilità dei giovani al trasferimento all'estero, in Regioni italiane diverse dalla propria o nella propria Regione al fine di migliorare la propria posizione lavorativa. La disponibilità a lasciare lo Stato italiano è maggiore presso i giovani del Sud Italia, mentre è minore per i giovani del Nord e pressoché uguale per i giovani del Centro, mentre la percentuale diminuisce alla voce trasferimento nella propria Regione o in Regioni limitrofe per i giovani del Sud, dai quali dati si evince una preferenza al trasferimento in altre Regioni italiane, ad esempio settentrionali. Al contrario, per i giovani del Nord la disponibilità a trasferirsi in Regioni limitrofe è più alta, mentre scende nel caso di trasferimento in altre Regioni italiane, ad esempio meridionali. In generale, si presenta la disponibilità del 41,8% dei giovani italiani a lasciare il proprio territorio a favore dell'estero.

³²⁹ Bertolini, *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, cit. p.134.

³³⁰ Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia, Rapporto Giovani 2020*, cit. p.219.

Figura 15: Disponibilità dei giovani al trasferimento stabile per migliorare il proprio lavoro

	Nord	Centro	Sud	Italia
Disponibilità a trasferirsi all'estero	36,5	43,9	46,4	41,8
Disponibilità a trasferirsi in Italia	14,5	13,9	23,2	17,8
Disponibilità a trasferirsi nella propria regione o in regioni limitrofe	21,7	19,5	15,2	18,7
Nessuna disponibilità a un trasferimento	27,3	22,7	15,2	21,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine sui giovani 2017, 3.034 rispondenti, Rapporto Giovani 2020 Istituto Giuseppe Toniolo. Disponibilità al trasferimento stabile per migliorare il proprio lavoro³³¹

4. Un piano di rilancio per incentivare gli investimenti sulla categoria dei giovani lavoratori

Si è visto in questa sede come investire sui giovani sia sinonimo di crescita economica per lo Stato, nonostante per quanto concerne il caso italiano preso in esame, si è notato come tendenzialmente nel corso del tempo gli investimenti nei confronti di tale categoria sociale non siano stati efficacemente posti in essere.

A favore della visione dei giovani come elemento di prosperità, si è diffuso negli ultimi anni un nuovo approccio di ricerca che consente di avere uno sguardo differente nei loro confronti e prende il nome di *PYD, Positive Youth Development*³³². Si tratta di un metodo che propone di incoraggiare la visione dei giovani come parte attiva e fondamentale del processo produttivo, della crescita economica e del futuro dello Stato, in quanto si tratta di individui detentori di un forte potenziale ed efficaci risorse, che se posti nelle condizioni idonee possono apportare ingenti vantaggi al Paese.

A seguito della crisi economica provocata dal Coronavirus, si è notato come effettivamente siano stati proprio i giovani lavoratori ad aver subito conseguenze negative e come sia, quindi, necessario investire in tale categoria per il benessere dello Stato, in quanto i giovani saranno il suo futuro.

La crisi economica del 2020 ha portato l'Unione europea ad adottare delle linee politiche unitarie per tutti gli Stati membri al fine di fronteggiare le conseguenze negative che si sono sviluppate e una delle misure che

³³¹ *Ibid.*

³³² Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia, Rapporto Giovani 2020*, cit. p.334.

viene citata in questa sede è il piano *Next Generation EU*³³³ (figura 16). Si tratta di una misura temporanea che prevede uno stanziamento di 750miliardi di euro, divisi in 390miliardi di sovvenzioni e 360 di prestiti³³⁴, da restituire tra il 2027 e il 2050, al fine di riparare alle conseguenze negative in termini economici e sociali provocate dalla pandemia dovuta al Covid-19 nel corso del 2020. Il piano adotta una prospettiva di lungo periodo avendo l'obiettivo di rendere l'UE più ecologica, digitalizzata e in particolar modo *resiliente*. *Next Generation EU* è composto da un insieme di provvedimenti, volti ad affrontare le conseguenze negative generate, e tra questi figurano³³⁵: il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (672,5miliardi di euro), REACT-EU (47,5miliardi di euro), Orizzonte Europa (5miliardi di euro), InvestEU (5,6miliardi di euro), Sviluppo rurale (7,5miliardi di euro), Fondo per una transizione giusta (10miliardi di euro), RescEU (1,9miliardi di euro).

Il piano più ambizioso è il Dispositivo per la ricerca e la resilienza o *Recovery and Resilience Facility (RRF)* e si tratta di un progetto per il quale gli Stati membri devono presentare un piano di attuazione nazionale che tenga conto degli obiettivi e orientamenti predisposti a livello europeo, che si articolano in sei diverse direzioni, tra cui il processo di transizione ecologica, il processo di digitalizzazione, sostegno alla ricerca, coesione sociale e territoriale, politiche per il sistema sanitario e politiche per le prossime generazioni, quindi orientate ai giovani³³⁶. Tuttavia, ogni piano nazionale deve destinare almeno il 37% dei fondi erogati per gli obiettivi climatici e il 20% per il processo della digitalizzazione³³⁷. Tali piani devono essere presentati dagli Stati membri entro il 30 aprile 2021³³⁸, recanti progetti e riforme da attuare tra il 2021 e il 2026.

³³³ Sul punto si veda, Commissione europea, “Piano per la ripresa dell’Europa” < https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu >. Sul punto si veda anche, Consiglio europeo, “Infografica -Next Generation EU – Pacchetto per la ripresa dalla Covid-19”, 18 gennaio 2021 < <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/> >

³³⁴ Sul punto si veda, Consiglio europeo, “Infografica -Next Generation EU – Pacchetto per la ripresa dalla Covid-19”, 18 gennaio 2021 < <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/> >

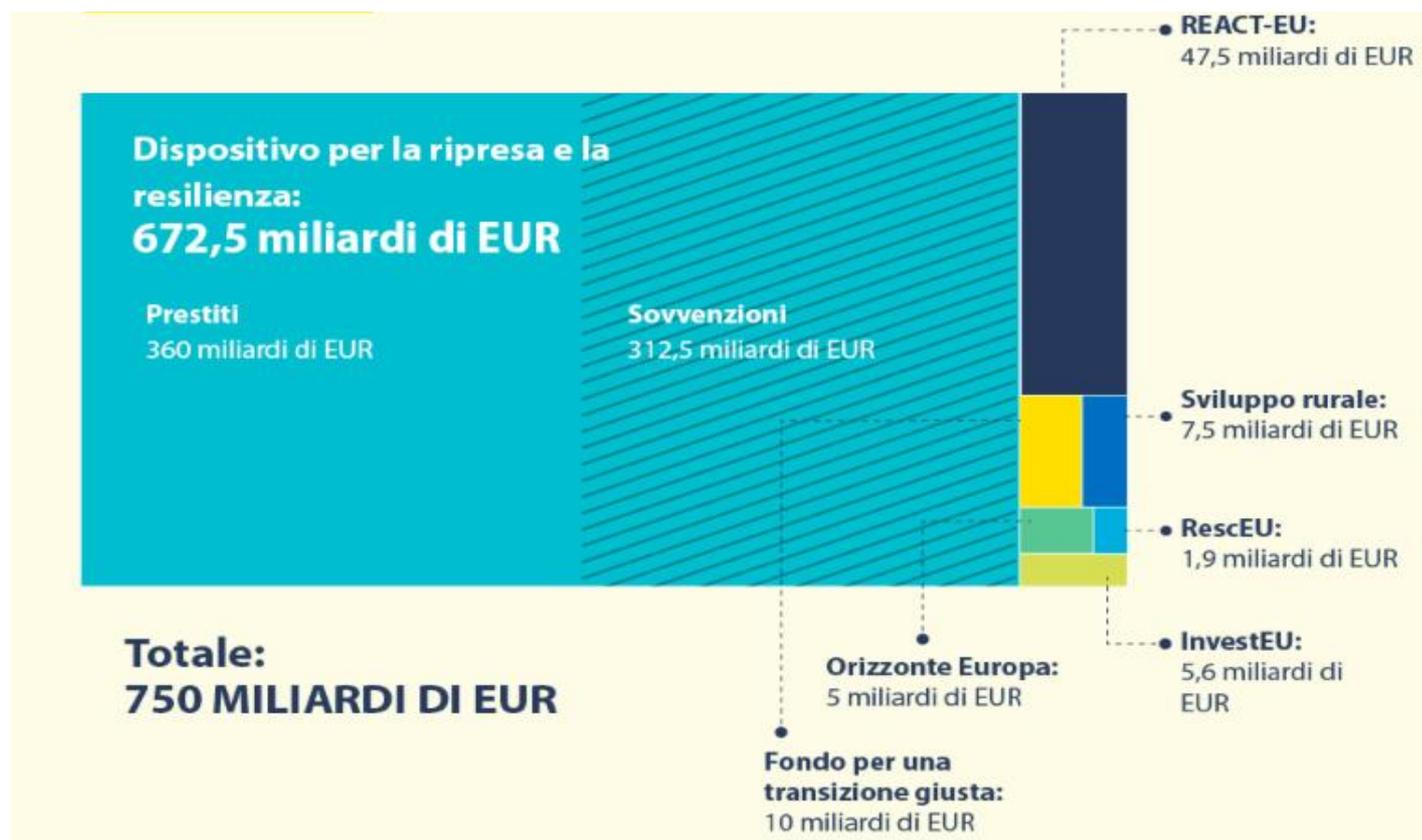
³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Sul punto si veda, Commissione europea, “Dispositivo per la ripresa e la resilienza: la Commissione aggiorna gli orientamenti per i piani per la ripresa e la resilienza”, 25 gennaio 2021 < https://ec.europa.eu/italy/news/20210125_la_commissione_aggiorna_gli_orientamenti_per_i_piani_per_la_ripresa_e_la_resilienza_it >

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Sul punto si veda, Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”, 26 gennaio 2021 < <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html> >

Figura 16: Next-Generation EU



Fonte: Consiglio europeo – Consiglio dell’Unione europea, Investire in un’UE verde, digitale e resiliente³³⁹

Le misure intraprese con *Next Generation EU* hanno l’obiettivo di essere *resilienti*, questo perché generalmente la finalità della politica economica, quando si verificano degli *shock*, dovrebbe essere quella di adottare delle misure che siano resistenti nel tempo, *resilienti* appunto, ossia che adottino una prospettiva di lungo periodo al fine di rendere il sistema in grado di resistere a eventuali crisi che si potrebbero verificare. Le misure non devono essere limitate a risolvere le conseguenze negative sviluppatesi dalla crisi oggetto di analisi, ma devono tendere a garantire un miglioramento generale del sistema e renderlo più incline a sopportare futuri ed eventuali *shock*. Il *focus* di *Next Generation EU* è tale, ossia si vogliono adottare delle misure e apportare dei cambiamenti al sistema che lo rendano più efficiente nel tempo.

4.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: la Missione n.5

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano³⁴⁰ si concentra sugli assi di intervento predisposti dall’Unione europea tramite l’attuazione di «*riforme strutturali di contesto*»³⁴¹, con l’obiettivo di rilanciare lo sviluppo economico nazionale, ostacolato da una crescita insoddisfacente, la quale deriva sia da deboli investimenti che da fattori di tipo strutturale, come «*disparità di reddito, di genere, generazionali e*

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ PNRR si riferisce a Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di accedere ai fondi di *Next Generation EU*

³⁴¹ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*”, cit.

territoriali»³⁴². Spetta all'Italia una somma pari a 223,91 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 127,6 miliardi di prestiti. Tuttavia, per quel che riguarda il PNRR è necessario specificare che si parla di vecchio e nuovo PNRR, in vista del fatto che a seguito della caduta del governo italiano e l'elezione di Mario Draghi come Presidente del Consiglio dei Ministri, sono state apportate delle modifiche al Piano, rispetto a come formulato dall'ex Presidente Giuseppe Conte. Ad oggi, il PNRR, presentato dal Presidente Draghi è così ripartito: 191,5 miliardi di euro finanziati dal programma *RRF* e ulteriori 30,6 miliardi di un Fondo complementare, finanziato sulla base dello scostamento di bilancio pluriennale³⁴³. Quindi, il totale degli investimenti è pari a 222,1 miliardi³⁴⁴.

Il PNRR è suddiviso in 6 missioni, le quali si articolano a loro volta in 16 componenti, al fine di raggiungere gli obiettivi tramite 48 diverse linee di intervento. Per ogni missione vengono evidenziate delle «*priorità trasversali del Piano, individuate nella Parità di genere, nei Giovani e nel Riquilibrio territoriale*»³⁴⁵. Quindi, si tratta di un Piano che prende in considerazione come punto focale anche il tema dei giovani, in particolar modo in riferimento al tema dell'istruzione e per quello che interessa in tal sede, le prospettive occupazionali. Si occupa di tale materia la Missione n.5 che prende il nome di Inclusione e coesione, ed è volta a incrementare le competenze e le prospettive di occupazione dei giovani nel mercato del lavoro, stanziando il 12% (circa) delle risorse predisposte dal Piano³⁴⁶. La Missione n.5 si divide in 3 diverse linee di intervento, le quali risultano essere: la linea 5.1 in riferimento alle politiche attive, la linea 5.2 in riferimento alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore e infine la linea 5.3 che si occupa di interventi speciali di coesione territoriale³⁴⁷.

Le politiche oggetto di studio in questa sede sono quelle che fanno riferimento alla linea d'intervento 5.1, ma per avere un quadro complessivo della ripartizione dei fondi del Piano si guardi il seguente grafico, che mostra come i fondi verranno suddivisi nelle diverse linee di intervento. Dai dati si evince (figura 17) come il 46% della somma sia destinata alle politiche per il lavoro; ciò corrisponde a un totale di 12,62 miliardi di euro, di cui 7,50 destinati alle politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Sul punto si veda, Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Trasmissione del PNRR al Parlamento”, 25 aprile 2021 < <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718> >

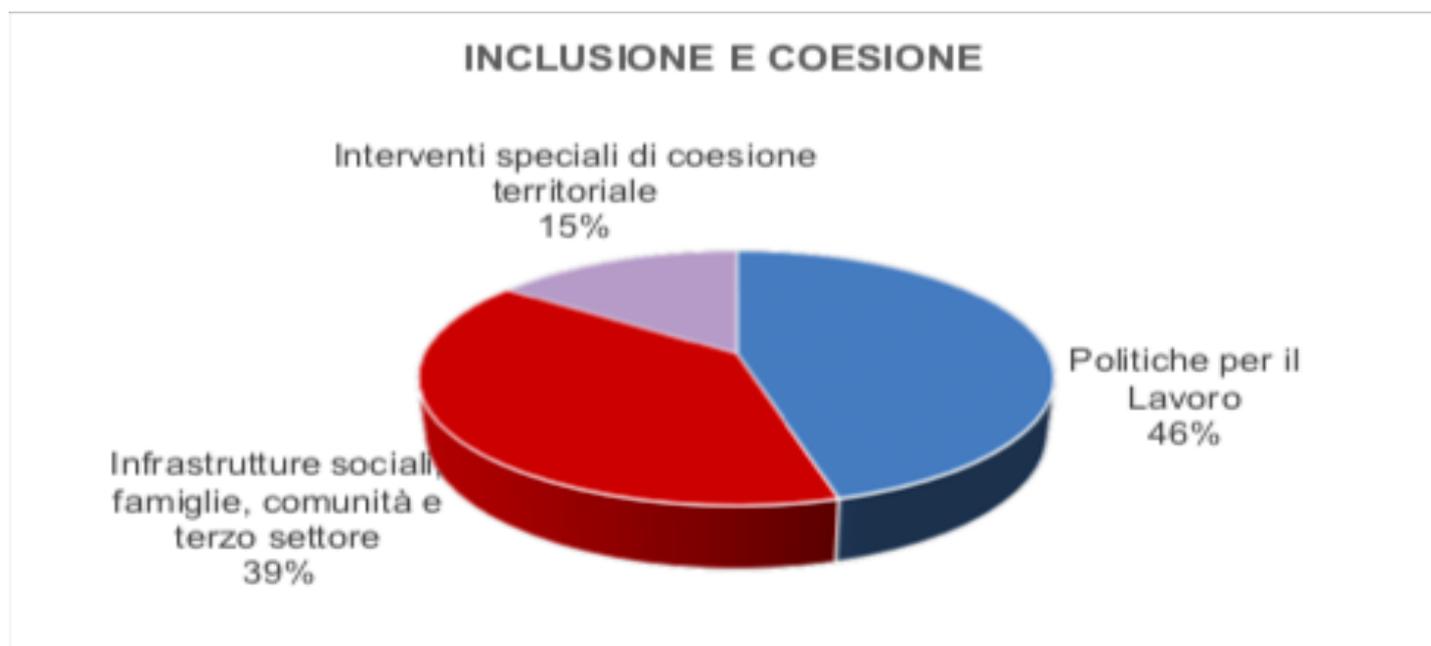
³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*”, cit.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Ibid.*

Figura 17: Ripartizione dei fondi per la Missione n.5 (vecchio PNRR)



Fonte: dati della Camera dei deputati, Documentazione parlamentare³⁴⁸

A seguito delle modifiche apportate al PNRR, quello presentato alle istituzioni europee (figura 18), ripartisce i fondi in 6,66miliardi per le Politiche per il Lavoro, 11,17miliardi per la linea d'intervento 5.2 e 1,98miliardi per la linea 5.3.

Figura 18: Ripartizione dei fondi per la Missione n.5 (nuovo PNRR)



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Missione 5: Inclusione e Coesione³⁴⁹

³⁴⁸ Sul punto si veda, Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – (PNRR)”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, 25 gennaio 2021, p.143 <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP25_parte_I.pdf?_1617457939200>

³⁴⁹ Sul punto si veda, Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA #NEXTGENERATIONITALIA”, p.198 <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf>

Procedendo con un'analisi più specifica, la Missione 5.1, Politiche per il lavoro, si propone di concretizzare gli inviti da parte dell'Unione europea all'Italia circa il processo di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e intensificazione delle politiche attive³⁵⁰ al fine di garantire loro una maggiore occupabilità. Le autorità italiane si propongono di «*sostenere i livelli di occupazione*»³⁵¹, in particolar modo dei giovani NEET tramite l'implementazione e ridefinizione delle politiche attive, di creare un maggior coordinamento tra la domanda e offerta di lavoro in termini di competenze richieste e possedute, promuovere un sistema duale di apprendistato per i giovani e di «*potenziare il Servizio civile universale*»³⁵². Tuttavia, per attuare queste modifiche strutturali sono predisposte delle specifiche linee di intervento, che agiscono sulle attuali politiche attive, comportando l'istituzione del GOL, Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, il quale è un programma nazionale che prende in carico sia i disoccupati che coloro che vertono nel processo di transizione occupazionale³⁵³. Si procede anche tramite un miglioramento dei servizi per l'impiego diffusi sul territorio nazionale e infine, per ciò che concerne il sistema duale di apprendistato, si fa riferimento alla volontà di creare un sistema di istruzione e formazione professionale che possa garantire un efficace inserimento dei giovani nel mercato del lavoro³⁵⁴. Si prevede che tali misure abbiano degli effetti positivi in particolar modo sui tassi di disoccupazione giovanile e sulla percentuale di NEET presenti in territorio italiano³⁵⁵.

Rispetto al vecchio PNRR, il nuovo definisce in modo più dettagliato, tramite un ingente programma di riforme, le misure specifiche di intervento, ma i settori oggetto di analisi rimangono pressoché inalterati. Il grafico seguente (figura 19) mostra gli ambiti e misure di intervento per la missione 5.1 del nuovo Piano Nazionale.

³⁵⁰ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – (PNRR)*”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, cit. p.145.

³⁵¹ *Ibid.* p.148

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.* p.150

Figura 19: Ambiti e misure d'intervento della Missione 5.1 (nuovo PNRR)

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

6,66

Mld

Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'impiego	0,60
Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili	0,40
Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
2. Servizio civile universale	0,65
Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Missione 5: Inclusione e Coesione³⁵⁶

Rilevanti sono anche gli obiettivi previsti nella Missione n.4 che prende il nome di Istruzione e ricerca³⁵⁷ e si pone l'obiettivo di effettuare investimenti nel settore dell'istruzione al fine di colmare il *deficit* esistente in termini di competenze, limitante la crescita del Paese e in tal caso si fa riferimento, ad esempio, alla riduzione del tasso di abbandono scolastico³⁵⁸, che come visto risulta essere particolarmente alto in Italia.

Inoltre, un altro obiettivo è quello di incentivare una sinergia tra il sistema scolastico e le imprese e promuovere programmi di istruzione basati sul concetto di *lifelong learning*, ossia programmi che mirino a creare delle figure oggetto di conoscenze utili nel corso della vita e valide non solo in ambito scolastico, ma anche in quello professionale³⁵⁹. Ancora, tale Missione si propone di incentivare la creazione di una piattaforma digitale nazionale che permetta agli studenti di essere a conoscenza delle offerte di lavoro al termine degli studi³⁶⁰.

Il nuovo Piano predisponde per questa Missione 30,88miliardi³⁶¹, ripartiti in 19,44 per la linea d'intervento 4.1 Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università, e 11,44 per la linea 4.2

³⁵⁶ Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA #NEXTGENERATIONITALIA”, cit. p.200.

³⁵⁷ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – (PNRR)”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, cit. p.126.

³⁵⁸ Sul punto si veda, cap.3 paragrafo 2

³⁵⁹ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – (PNRR)”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, cit. p.130.

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA #NEXTGENERATIONITALIA”, cit. p.171.

Dalla ricerca all'impresa. Nel grafico seguente (figura 20), si notano gli obiettivi generali della linea d'intervento 4.1.

Figura 20: Obiettivi generali della linea d'intervento 4.1 (nuovo PNRR)

OBIETTIVI GENERALI:



M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ

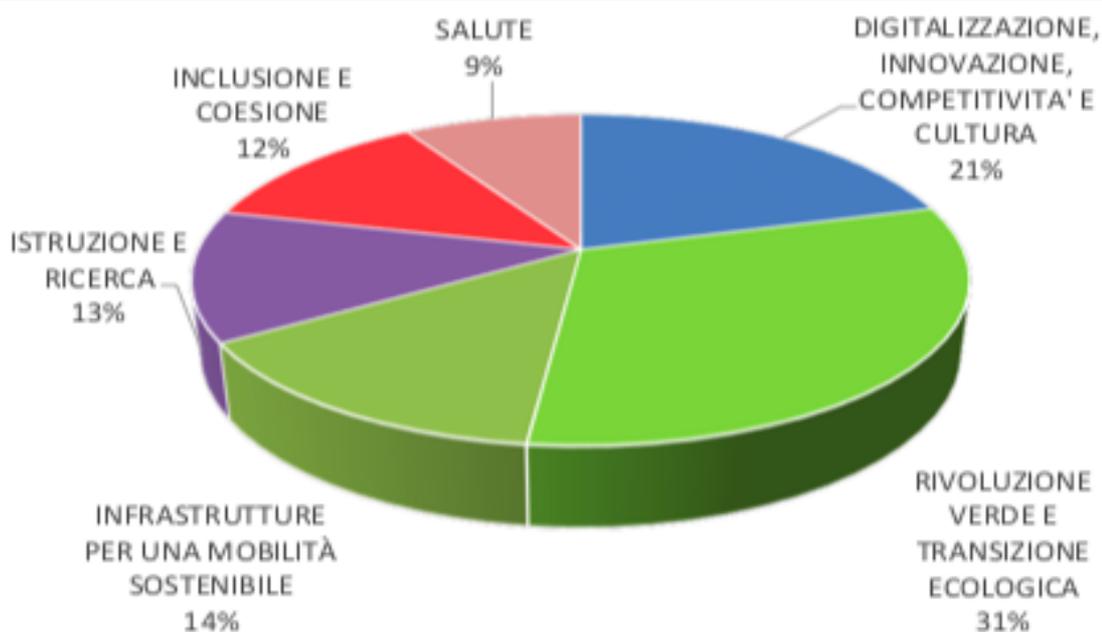
- Aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e l'offerta del tempo pieno nella scuola primaria
- Consolidare e rendere generale l'uso dei test PISA/INVALSI.
- Ridurre gradualmente i tassi di abbandono scolastico nella scuola secondaria
- Incrementare il numero di iscritti e di diplomati negli ITS, riformandone la missione
- Rivedere l'organizzazione e innovare il sistema dell'istruzione
- Favorire l'accesso all'Università, rendere più rapido il passaggio al mondo del lavoro e rafforzare gli strumenti di orientamento nella scelta del percorso universitario
- Riformare i processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti
- Ampliare le competenze scientifiche, tecnologiche e linguistiche degli studenti, degli insegnanti e dei docenti, con particolare attenzione alla capacità di comunicare e risolvere problemi
- Riformare e aumentare i dottorati di ricerca, garantendo una valutazione continua della loro qualità

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Missione 5: Inclusion e Coesione³⁶²

A tal punto, si propongono due grafici che permettono di comprendere le modifiche apportate nel nuovo PNRR in termini di stanziamento dei fondi europei nelle diverse missioni. Il primo grafico (figura 21) mostra la divisione dei fondi nel vecchio PNRR, mentre il secondo (figura 22) mette in evidenza le differenze che sono intervenute con il nuovo, dimostrando come si è deciso un incremento di fondi per la missione n.1 e n.4, rispettivamente per il settore della digitalizzazione e quello dell'istruzione e ricerca, mentre si è optato per una diminuzione di investimenti nelle missioni ambiente, infrastrutture e salute.

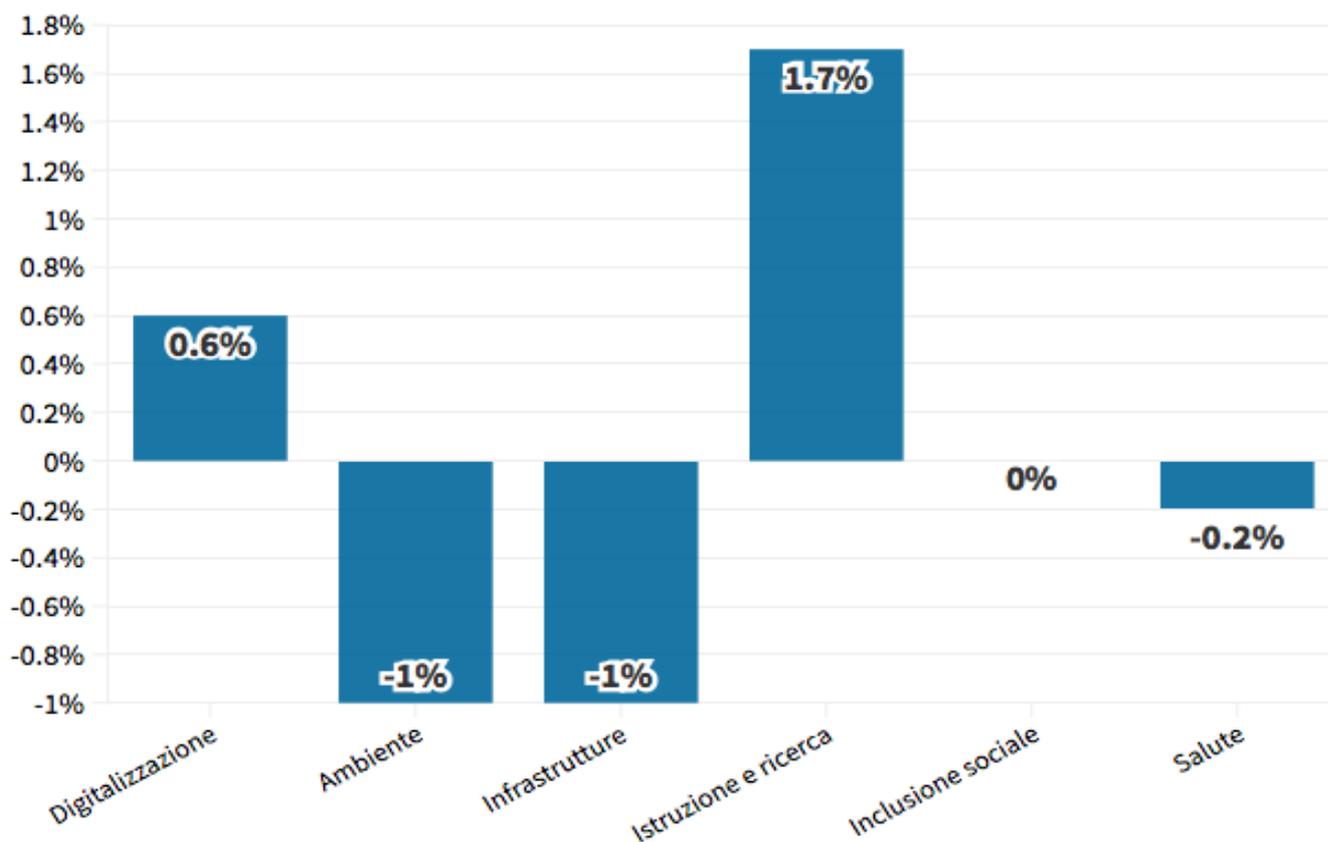
³⁶² *Ibid.* p.175

Figura 21: Ripartizione dei fondi per le 6 missioni (vecchio PNRR)



Fonte: Camera dei deputati Documentazione parlamentare³⁶³

Figura 22: Differenze in termini di ripartizione dei fondi tra vecchio e nuovo PNRR



Fonte: elaborazione di Skytg24³⁶⁴

³⁶³ Camera dei deputati Documentazione parlamentare, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – (PNRR)”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, cit. p.62.

³⁶⁴ Sul punto si veda, Borga, Lorenzo, “Recovery plan, le differenze tra il Pnrr di Draghi e quello di Conte”, *SkyTg24*, 26 aprile 2021 <<https://tg24.sky.it/economia/2021/04/26/recovery-plan-pnrr-draghi-conte>>

Quindi, la linea che l'Italia intende adottare a seguito della crisi sviluppatasi, si presenta come un piano che verte proprio su quanto discusso in questa sede, ossia sull'ingente investimento che deve essere operato nei confronti dei giovani. Dalle politiche predisposte appare che lo Stato italiano voglia favorire un maggiore inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, anche incentivando il processo di transizione scuola-lavoro su base del modello tedesco³⁶⁵, in riferimento al sistema duale basato sulla forma dell'apprendistato, considerato come strumento più efficiente e privilegiato per l'inserimento del giovane nel mondo del lavoro. Attraverso un sistema duale verrebbe garantito un buon *mix* di istruzione e lavoro, il quale permetterebbe ai giovani di avvicinarsi a tale mercato già in età adolescenziale.

Inoltre, le linee che si intendono adottare mirano anche a incrementare lo sviluppo di un mercato del lavoro maggiormente basato sulla *flexicurity*, in quanto uno degli obiettivi è il rafforzamento e previsione di nuove misure di politica attiva. A seguito della crisi provocata dal Covid-19, si è notato³⁶⁶ come una percentuale ingente di giovani lavoratori italiani trasferiti all'estero in passato, sia ad oggi disposto a far rientro in Italia per stare affianco alla propria famiglia d'origine. Muovendosi sulla linea di riduzione del tasso di disoccupazione giovanile, lo Stato tende a reclutare nuovo capitale umano, comportando, quindi, delle nuove assunzioni. Per poter garantire una circolarità al processo di mobilità³⁶⁷, deve essere favorito un rientro dei potenziali lavoratori persi in anni passati, quindi lo Stato potrebbe investire sulle assunzioni giovanili al fine di incentivare una loro permanenza in territorio italiano, anziché lasciarli essere nuovamente parte del fenomeno del *brain drain*.

4.2 Uno sguardo al piano GRRP tedesco e alla relazione tra lo Stato e i giovani durante la crisi provocata dal Coronavirus

Per concludere lo studio condotto sulle politiche intraprese a seguito della crisi provocata dal Covid-19 si procede verso l'analisi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tedesco³⁶⁸, essendo stata adottata la Germania come termine di confronto, quindi si analizza come a differenza dell'Italia si intendano stanziare i fondi previsti da *Next Generation EU*.

A differenza dell'Italia, spettano alla Germania all'incirca 25,5miliardi di euro, derivanti dai fondi del *RRF*, espressi in sovvenzioni. Il GRRP si focalizza sulle sei macro aree, in linea con le direttive europee, quali politiche per la transizione ecologica ed energetica, processo di digitalizzazione economica e delle infrastrutture, processo di digitalizzazione dell'educazione, rafforzamento dell'inclusione sociale e del sistema

³⁶⁵ Sul punto si veda, cap. 1

³⁶⁶ Sul punto si veda, paragrafo 3.1

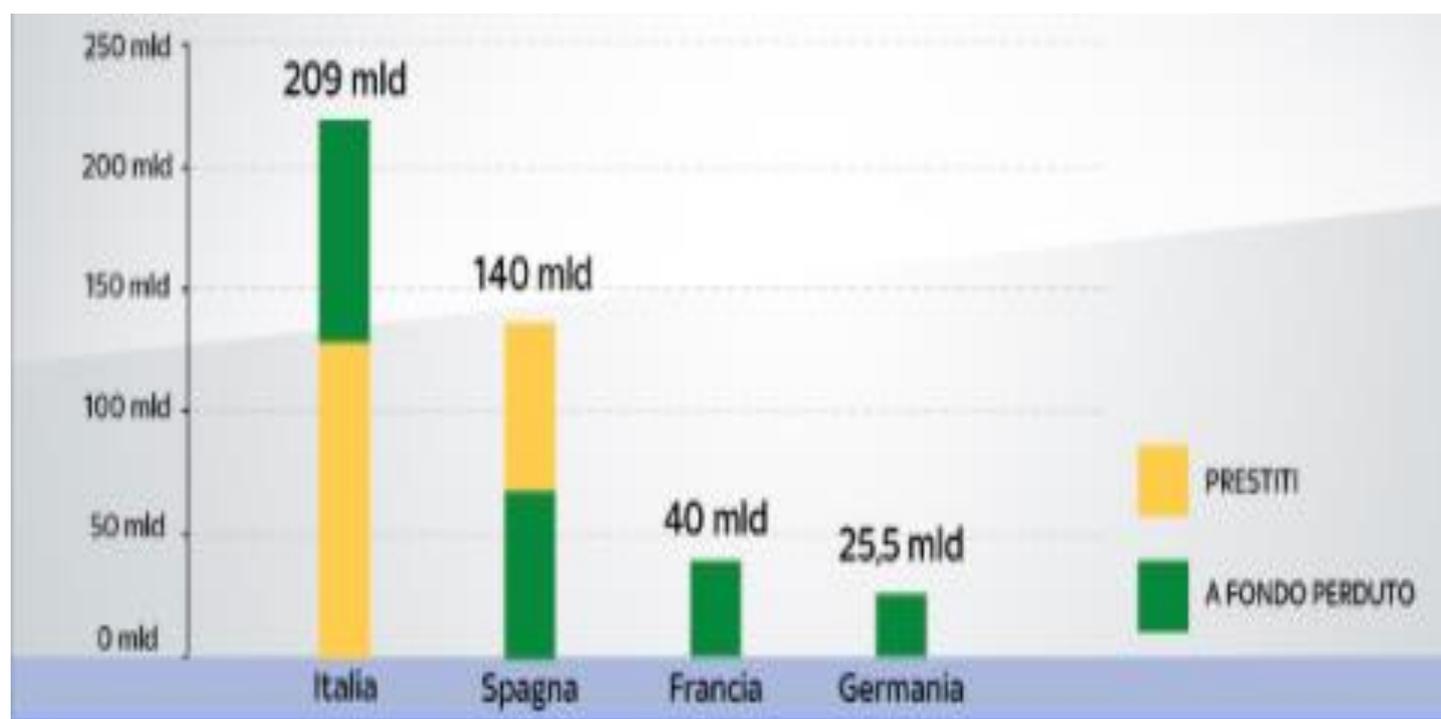
³⁶⁷ Sul punto si veda, paragrafo 3.1. Si fa riferimento al fenomeno del *brain drain*, il quale ha comportato un allontanamento e perdita in termini di giovane capitale umano per l'Italia. L'aspetto negativo del fenomeno di mobilità nazionale verso l'estero giace nel fatto che nel caso italiano, tale mobilità è unidirezionale, quindi non vi è circolarità; i giovani lavoratori che lasciano il territorio italiano tendono a non farvi rientro.

³⁶⁸ GRRP, *German Recovery and Resilience Plan*. Sul punto si veda, Federal Ministry of Finance, "German Recovery and Resilience Plan – Draft", dicembre 2020 < https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=4 >

sanitario, modernizzazione dell'amministrazione e riduzione delle barriere agli investimenti³⁶⁹. Anche nel caso tedesco, la parte degli investimenti relativi all'inclusione sociale verte, tra le altre, sulla categoria dei giovani, in quanto lo Stato si pone l'obiettivo di sostenere la "generazione Coronavirus"³⁷⁰, promuovendo valide opportunità di lavoro e sostenendo i giovani nel processo di inserimento nel mercato del lavoro.

Per avere uno sguardo d'insieme, il seguente grafico (figura 23) mostra la distribuzione dei fondi tra alcuni Paesi europei, si ponga il *focus* sul caso italiano e tedesco.

Figura 23: Distribuzione dei fondi tra Italia, Spagna, Francia e Germania



Fonte: Skytg24, stime su dati Commissione UE, Distribuzione dei fondi³⁷¹

Inoltre, rispetto alle direttive europee di stanziare almeno il 37% dei fondi nel processo di transizione ecologica e il 20% nella digitalizzazione, l'Italia ha destinato il 31% nel primo caso a fronte del 42% stanziato dalla Germania, mentre nel secondo entrambi gli Stati hanno stanziato il 20%³⁷² circa. Tuttavia, il nuovo PNRR italiano prevede tale ripartizione dei fondi, come mostrato nel grafico seguente (figura 24).

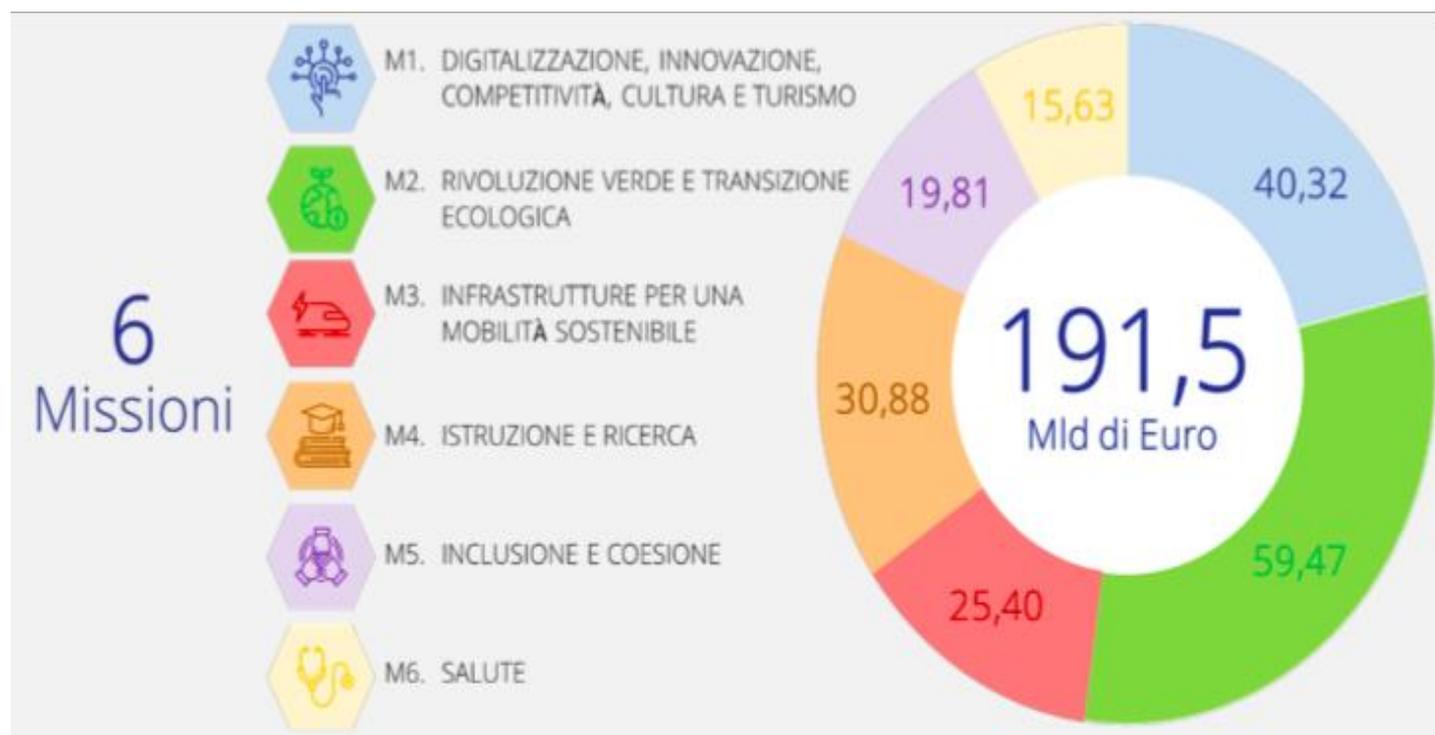
³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Sul punto si veda, cap.2

³⁷¹ Sul punto si veda, Monsagrati, Silvia, "Recovery Fund, i piani europei a confronto", *SkyTg24*, 11 gennaio 2021 <<https://tg24.sky.it/economia/2021/01/11/recovery-fund-piani-europei> >

³⁷² *Ibid.*

Figura 24: Ripartizione dei fondi per le 6 missioni (nuovo PNRR)



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Missione 5: Inclusion e Coesione³⁷³

Prima di concludere, si volge un rapido sguardo al tentativo attuato in Germania da parte delle autorità di essere vicine alle nuove generazioni durante la crisi provocata dal Coronavirus. La strategia tedesca è stata quella di avvicinarsi ai giovani in vista della difficile situazione che si attraversava, e si continua ad attraversare, con l'obiettivo di rendere obbligo morale il rispetto delle misure anti-Covid. Tale manovra è stata operata attraverso l'elaborazione di uno *spot* per invitare le persone, in generale, ma in particolar modo i giovani, a restare a casa al fine di ridurre i contagi. Nello *spot* si vede la presenza di un uomo anziano che finge di essere un ragazzo del 2020 che racconta l'esperienza vissuta durante un'intervista. Il protagonista afferma «*il divano era il nostro fronte, la pazienza era la nostra arma*»³⁷⁴; si tratta in realtà di una campagna volta, da un lato a sensibilizzare la giovane popolazione e indurla a rispettare le regole, ma dall'altro mostra come la Germania sia incline alla tutela e alla presa in considerazione dei giovani, avendo verso di loro un costante occhio di riguardo. Parlando per l'appunto di «*generazione lockdown*»³⁷⁵, le autorità hanno rivolto particolare attenzione ai giovani anche durante tale periodo storico di crisi, orientamento che riflette la tendenza dello Stato tedesco a investire su tale categoria, anche in termini lavorativi, ad esempio tramite il dettagliato programma di transizione scuola-lavoro, quindi di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, di cui si è discusso.

³⁷³ Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, «PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA #NEXTGENERATIONITALIA», cit. p.21.

³⁷⁴ Sul punto si veda, «La geniale campagna del governo tedesco contro il Covid 19», *la Repubblica*, 15 novembre 2020 <<https://video.repubblica.it/dossier/coronavirus-wuhan-2020/la-geniale-campagna-del-governo-tedesco-contro-il-covid-19/371147/371755?video>>

³⁷⁵ Sul punto si veda, cap. 2

CONCLUSIONI

Dall'analisi condotta in tale elaborato si è dimostrato il significato del concetto di crisi nel mercato del lavoro sviluppatasi nel 2020, la quale si è andata a instaurare in una già presente nel settore. Tramite l'uso dei dati è stato dimostrato il variare del tasso di occupazione, disoccupazione e inattività dei giovani lavoratori, ma a ciò è stato correlato lo studio del sistema. Per studio del sistema si fa riferimento all'analisi delle tipologie contrattuali di cui maggiormente i giovani lavoratori italiani sono in possesso e lo studio del processo di transizione scuola-lavoro, meccanismo grazie al quale i giovani entrano nel mondo del lavoro.

L'elaborato ha dimostrato come in Italia ancora sia carente un meccanismo che faciliti e sia di supporto per i giovani al momento di entrare a far parte del mercato del lavoro, a causa di un sistema nel quale non vi sono delle tipologie contrattuali e delle esperienze lavorative che vengano riconosciute come contratto tra le parti. Allo stesso modo è stato analizzato come il carente investimento sulle giovani generazioni abbia portato, nel corso del tempo, allo sviluppo dei fenomeni *brain drain* e *overeducation*, secondo i quali i giovani italiani sono, nel primo caso, inclini a lasciare il territorio nazionale e andare all'estero al fine di trovare un'occupazione remunerativa e proporzionale alle loro qualifiche, mentre nel secondo caso si è fatto, invece, riferimento alla tendenza di coloro che permangono nello Stato ad accettare mansioni nelle quali sono sottoccupati, ossia non proporzionali con il proprio titolo di studio. Si è notato, altresì, come tali fenomeni abbiano contribuito sia al deterioramento della forza lavoro italiana, in quanto con il fenomeno del *brain drain* i giovani lavoratori hanno accresciuto la forza produttiva di Paesi stranieri e non dell'Italia, sia al deterioramento del capitale umano proprio di tale gruppo sociale; in tal caso ci si riferisce a come l'attesa di trovare un'occupazione e la sottoccupazione nella quale vertono, abbiano contribuito a generare delle conseguenze negative sul capitale umano rappresentato dai giovani lavoratori.

Le debolezze italiane che vertono sui giovani lavoratori, si è notato come influenzino allo stesso modo anche l'aspetto sociale; prolungate ricerche di un'occupazione comportano ritardi nel processo di transizione sociale, quindi in riferimento all'abbandono della famiglia d'origine per crearne una nuova, che a sua volta ha ricadute sul tasso di natalità e sull'invecchiamento della popolazione. È stato affermato come ritardi nel processo di transizione sociale gravino anche sulla famiglia in sé per sé, in quanto il giovane disoccupato fa affidamento sulle disponibilità economiche della famiglia.

L'elaborato ha dimostrato come la crisi economica del 2020 abbia contribuito ad amplificare la crisi già in atto nel mercato del lavoro dei giovani, comportando un aumento ingente del tasso di disoccupazione e inattività di tali lavoratori.

L'assunzione della Germania come termine di confronto, nel corso dell'esposizione, è stata valida per notare le differenze di occupabilità e tasso di disoccupazione dei giovani lavoratori in Germania, rispetto all'Italia. Tuttavia, tale caso studio è stato rilevante come strumento di paragone per analizzare, ad esempio, il processo di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, il che ha permesso di evidenziare le differenze in termini strutturali, ossia di come i giovani tedeschi siano inseriti nel mondo del lavoro già da una fase adolescenziale sulla base del meccanismo duale. Grazie al confronto condotto con la Germania è stato anche

posto il *focus* sulle differenze in termini di misure intraprese nel 2020, a seguito della crisi, e le conseguenze che hanno avuto sulla condizione dei giovani nel mercato del lavoro; è stata analizzata la misura del blocco dei licenziamenti attuata in Italia, mentre la Germania ha optato per la forma del *Kurzarbeit* o riduzione delle ore lavorative.

Infine, l'elaborato ha dimostrato le misure intraprese in Italia tra la fine del 2020 e inizio 2021, sulla base delle direttive europee del *Next Generation EU*, al fine di garantire un ingente investimento sulle nuove generazioni, in particolar modo sui giovani lavoratori, favorendo una migliore condizione nel mercato del lavoro. Rilevante è stato lo studio del mercato del lavoro basato sulla *flexicurity*, condotto grazie all'analisi delle politiche attive e passive presenti in territorio italiano e tedesco. In entrambi i casi si è notato come sia sempre più preferibile un buon *mix* di politiche passive, quindi sussidi al reddito per i disoccupati, e politiche attive, quindi misure che si basano sul reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro a seguito della condizione di disoccupazione nella quale verte. Un equilibrio tra i due tipi di politiche garantirebbe un mercato del lavoro flessibile, caratterizzato da sussidi forniti dallo Stato al disoccupato, ma allo stesso momento programmi di reinserimento sociale e lavorativo grazie all'aiuto imprescindibile dei centri d'impiego. In tale ambito, l'elaborato ha dimostrato, però, come in Italia un mercato basato interamente sulla *flexicurity* sia in parte ostacolato dalla forte presenza di atipicità dei contratti di lavoro, contratti non solidi e oggetto di incertezza.

L'obiettivo di tale elaborato è stato quello di dimostrare che le debolezze del mercato del lavoro italiano hanno comportato lo svilupparsi di una crisi urgente da affrontare. Il *focus* è stato posto su quanto accaduto nel corso del 2020, con la crisi economica nata a seguito del Covid-19, in vista dell'importanza di tale evento e delle imponenti conseguenze che si sono verificate. I giovani sono stati adottati come categoria di studio in quanto una delle principali che ha subito, e continuerà a subire, gli effetti di quanto avvenuto nel corso del 2020, effetti che si legano alla condizione negativa nella quale codesti già vertevano in passato.

La decisione di adottare la Germania come termine di confronto deriva, invece, dalla volontà di dimostrare come uno Stato possa invece investire nei giovani, nelle nuove generazioni, avendo verso di loro delle preoccupazioni in quanto futuro del Paese; pensare a un adeguato processo di inserimento nel mercato del lavoro, fornire loro un'occupazione e retribuzione proporzionali al titolo di studio e alla mansione svolta, è un elemento di forza per lo Stato, in quanto i giovani crederanno tanto nelle loro potenzialità, quanto avranno fiducia nelle istituzioni. Questo perché, come dimostrato nel corso dell'esposizione, ogni giovane pretenderebbe di essere parte attiva della forza lavoro e della crescita economica del paese, ma talvolta, come nel caso italiano presentato, egli si rende altresì conto di non essere in possesso degli strumenti idonei per affrontare ciò. Si è cercato di dimostrare come investimento e fiducia nei giovani siano sinonimo di crescita per lo Stato, in quanto contributo per la crescita della forza lavoro e per la concorrenzialità nazionale all'estero. Investimenti volti a migliorare la condizione dei giovani nel mercato del lavoro, la garanzia di maggiori opportunità lavorative e la riduzione del tasso di disoccupazione giovanile possono favorire il rientro del

giovane capitale umano perso con il fenomeno del *brain drain* e favorire, altresì, la visione di un mercato del lavoro che sia inclusivo e protettivo verso i giovani.

BIBLIOGRAFIA

Barbieri, Francesca. “1° maggio 2019, emergenza giovani: persi in Italia oltre 600mila posti di lavoro in 15 anni”, *Il Sole24Ore*, 01 maggio 2019. Consultato il 19 febbraio 2021, disponibile presso <https://www.ilsole24ore.com/art/1-maggio-2019-emergenza-giovani-persi-italia-oltre-600mila-posti-lavoro-15-anni--ABTEK1sB>

Barbieri, Francesca. “Garanzia Giovani, oltre 57mila iscritti in tre settimane”, *Il Sole24Ore*, 23 maggio 2014. Consultato il 19 febbraio 2021, disponibile presso <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-23/garanzia-giovani-oltre-57mila-iscritti-tre-settimane-134610.shtml?uuid=ABCn6aKB&fromSearch=>

Becker, Gary S. “Il valore del capitale umano”, *Apulia*, settembre 2005. Consultato il 25 maggio 2021, disponibile presso <https://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/2005/III/art/R05III014.htm>

Bentivogli, Marco, *et al.*, *Basta chiacchiere! Un nuovo mondo del lavoro*, a cura di W. Passerini, Milano: Franco Angeli, 2020.

Bertolini, Sonia. *Flessibilmente giovani Percorsi lavorativi e transizione alla vita adulta nel nuovo mercato del lavoro*, Bologna: il Mulino, 2012.

Bin, Roberto e Giovanni Pitruzzella. *Diritto Pubblico*, Torino: G. Giappichelli Editore, 2018 (ed. XVI).

Borga, Lorenzo. “Recovery plan, le differenze tra il Pnrr di Draghi e quello di Conte”, *Skytg24*, 26 aprile 2021. Consultato l'8 maggio 2021, disponibile presso <https://tg24.sky.it/economia/2021/04/26/recovery-plan-pnrr-draghi-conte>

Brandi, Maria C. “Overeducation e sottoccupazione”, *TRECCANI Atlante*, 21 giugno 2020. Consultato il 30 marzo 2021, disponibile presso <https://www.treccani.it/magazine/atlante/societa/Overeducation.html>

Casamonti, Matilde e Giampaolo Galli. “Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?”, *Osservatorio CPI UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore*, 26 febbraio 2021. Consultato il 22 marzo 2021, disponibile presso <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-blocco-dei-licenziamenti-e-utile-a-sostenere-l-occupazione>

Corrente, Anna e Martina Mazzini. “Generazione lockdown: perché a pagare la crisi saranno i giovani”, *Il Sole24Ore*, 05 giugno 2020. Consultato il 22 marzo 2021, disponibile presso <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/05/generazione-lockdown-giovani/>

D’Arista, Francesca. “L’Apprendistato in Europa: Germania”, *Rassegna CNOS*, 2013. Consultato il 17 febbraio 2021, disponibile presso https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/articoli_rassegna/Art_DARISTA_1-2013.pdf

Di Donfrancesco, Gianluca. “Fmi: la crisi più grave dalla Grande depressione”, *Il Sole24Ore*, 09 aprile 2020. Consultato il 17 marzo 2021, disponibile presso <https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-cripiu-grave-grande-depressione-AD9iGFJ>

Di Gaspare, Giuseppe. “Anamorfosi dello spread”, *AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO*, 06 marzo 2018. Consultato il 19 febbraio 2021, disponibile presso <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2018/03/Di-Gaspare-spread.pdf>

Eichhorst, Werner e Ulf Rinne. “Crisis Response Monitoring”, *IZA*, 07 dicembre 2020. Consultato il 29 marzo 2021, disponibile presso <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/germany/>

Federal Ministry of Finance, “German Recovery and Resilience Plan Draft”, dicembre 2020. Consultato il 03 aprile 2021, disponibile presso https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Fubini, Federico. “Lavoro e lockdown: Il blocco dei licenziamenti? Pagano le donne e i giovani”, *Corriere della Sera*, 27 agosto 2020. Consultato il 21 marzo 2021, disponibile presso https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_agosto_27/blocco-licenziamentipagano-donne-giovani-b7214bb0-e89c-11ea-b091-8b361f593974.shtml

“Fuori mercato: i giovani e le mutazioni del mondo del lavoro”, *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 25 settembre 2015. Consultato il 30 marzo 2021, disponibile presso <https://fondazionefeltrinelli.it/spazio-lavoro-i-giovani-e-le-mutazioni-del-mondo-del-lavoro/>

ILO, “COVID-19 and the world of work”, ed. n.4, 27 maggio 2020. Consultato il 29 marzo 2021, disponibile presso https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf

“Istat, perso un milione di posti di lavoro nell'anno della pandemia. L'emorragia si stabilizza a febbraio”, *la Repubblica*, 06 aprile 2021. Consultato il 07 aprile 2021, disponibile presso https://www.repubblica.it/economia/2021/04/06/news/istat_disoccupazione_febbraio-295230230/

Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia Rapporto Giovani 2020*, Bologna: il Mulino, 2020. E-book.

Istituto Giuseppe Toniolo, “Osservatorio Giovani”, consultato il 31 marzo 2021, disponibile presso <https://www.rapportogiovani.it/new/wp-content/uploads/2017/02/Brochure-Ita.pdf>

ITALUIL, “I diritti dei lavoratori in Germania durante l'emergenza Coronavirus”, 20 marzo 2020. Consultato il 29 marzo 2021, disponibile presso <https://www1.wdr.de/radio/cosmo/programm/sendungen/radio-colonia/italmondo/consigli-lavoratori-germania-coronavirus-100.pdf>

Jacobi, Lena e Jochen Kluge. “Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, Discussion Papers, n. 41, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen Germany, Prof. Dr. Schmidt C.M., 2006. Consultato il 03 aprile 2021, disponibile presso https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18592/1/DP_06_041.pdf

Knuth, Matthias. “Le riforme del mercato del lavoro e il “miracolo dell'occupazione” in Germania”, *Istituto “Lavoro e qualifiche” dell'Università di Duisburg-Essen, Comitato economico e sociale europeo*. Consultato il 17 febbraio 2021, disponibile presso https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/germany_it.pdf

“La geniale campagna del governo tedesco contro il Covid-19”, *la Repubblica*, 15 novembre 2020. Consultato il 03 aprile 2021, disponibile presso <https://video.repubblica.it/dossier/coronavirus-wuhan-2020/la-geniale-campagna-del-governo-tedesco-contro-il-covid-19/371147/371755?video>

Maria De Luca, Astrid e Joannes Maria De Luca, *Europa: Le politiche giovanili. Garanzia Giovani*. Touch of Infinity, 2017. E-book.

Marro, Enrico. “Più di un giovane su tre non fa il lavoro che voleva”, *Corriere della Sera*, 18 settembre 2012. Consultato il 22 febbraio 2021, disponibile presso https://www.corriere.it/economia/12_settembre_18/un-giovane-su-tre-non-fa-il-lavoro-che-voleva_c8e94dae-0153-11e2-a63e-daa4ff219e76.shtml

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “RAPPORTO ANNUALE SULLE COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE”, 2018. Consultato il 02 aprile 2021, disponibile presso <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Rapporto%20annuale%20sulle%20Comunicazioni%20Obbligatorie%202018/Rapporto-annuale-CO-2018.pdf>

Monsagrati, Silvia. “Recovery Fund, i piani europei a confronto”, *Skytg24*, 11 gennaio 2021. Consultato il 03 aprile 2021, disponibile presso <https://tg24.sky.it/economia/2021/01/11/recovery-fund-piani-europei>

Paleari, Stefano. “Le due facce opposte del brain drain italiano”, *Il Sole24Ore*, 9 agosto 2018. Consultato il 17 febbraio 2021, disponibile presso <https://www.ilsole24ore.com/art/le-due-facce-opposte-brain-drain-italiano-AEPtkxYF>

PwC Ufficio Studi, “Covid-19 L’impatto sui giovani talenti”, giugno 2020, consultato il 31 marzo 2021, disponibile presso <https://www.pwc.com/it/it/publications/assets/docs/PwC-Ufficio-Studi-Talents-2020.pdf>

Radiocor, “Coronavirus: Germania decide chiusura negozi non essenziali, bar e teatri”, *Il Sole24Ore*, 16 marzo 2020. Consultato il 18 marzo 2021, disponibile presso https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_16.03.2020_16.38_143354175

Redazione ANSA. “Coronavirus: Baviera ordina il lockdown”, *Ansa*, 20 marzo 2020. Consultato il 18 marzo 2021, disponibile presso https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/03/20/coronavirus-baviera-ordina-il-lockdown_1a784436-bb43-427d-910a-90ca2b8888e6.html

Redazione ANSA. “Disoccupazione stabile a dicembre, sale tra i giovani”, *Ansa*, 01 febbraio 2021. Consultato il 17 marzo 2021, disponibile presso https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/02/01/disoccupazione-stabile-a-dicembre-sale-tra-i-giovani_9dbe323f-3b75-47d8-8838-c92c7d8acfea.html

Redazione Economia, “Covid, Draghi: «A rischio il futuro dei giovani. Bisogna dar loro di più»”, *Corriere della Sera*, 18 agosto 2020. Consultato il 02 aprile 2021, disponibile presso https://www.corriere.it/economia/finanza/20_agosto_18/covid-draghi-a-rischio-futuro-giovani-bisogna-dar-loro-piu-b94ce5b0-e12c-11ea-b799-96c89e260eb4.shtml

Ricci, Maurizio. “Coronavirus, ecco perché l’economia è peggio di una guerra. E il problema del debito viene dopo”, *la Repubblica*, 04 aprile 2020. Consultato il 17 marzo 2021, disponibile presso https://www.repubblica.it/economia/2020/04/04/news/eurobarometro_maurizio_ricci-253089793/

Rosas, Gianni. “Occupazione giovanile: La crisi nella crisi”, *ILO*, 2020. Consultato il 20 febbraio 2021, disponibile presso https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_746242.pdf

SEGRETARIATO GENERALE Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I giovani e il lavoro*, Quaderni di studi e statistiche sul mercato del lavoro N.3, novembre 2011. Consultato il 18 febbraio 2021, disponibile presso <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/QuadernoMdl3Igiovanieillavoro.pdf>

Senato della Repubblica e Camera dei deputati, “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – (PNRR)”, Doc. XXVII, n. 18, proposta del Governo del 12 gennaio 2021, 25 gennaio 2021. Consultato il 03 aprile 2021, disponibile presso http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP25_parte_I.pdf?1617457939200

Servizio Studi Camera dei deputati XVIII Legislatura, “Emergenza COVID-19: le misure per le PA”, 23 marzo 2021. Consultato il 27 marzo 2021, disponibile presso <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1214125.pdf?1590783330392>

Statistica Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro, “Politiche Passive del Lavoro in Europa”, a cura di Cuevas A. Consultato il 02 aprile 2021, disponibile presso <http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=ed3c4b81-2f2d-4957-8bd9-44f87f828f2d.pdf&uid=ed3c4b81-2f2d-4957-8bd9-44f87f828f2d>

SITOGRAFIA

Ambasciata d'Italia Berlino. "Misure adottate in Germania". Ultimo accesso 18 marzo 2021. https://ambberlino.esteri.it/ambasciata_berlino/it/in_linea_con_utente/covid-19/misure-adottate-in-germania.html

ANPAL. "Chi siamo". Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.anpal.gov.it/chi-siamo>

ANSAP. "NASPI 2020 Istruzioni INPS, Requisiti e Guida utile". Ultimo accesso 02 aprile 2021. <https://www.ansap.it/public/userfiles/files/1ANNO%202020/NASPI/NASPI%202020.pdf>

Camera dei deputati Documentazione parlamentare. "Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19". Ultimo accesso 21 marzo 2021. <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/gli-interventi-in-materia-di-lavoro-del-decreto-legge-cura-italia.html>

Camera dei deputati Documentazione parlamentare. "Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)". 26 gennaio 2021. Ultimo accesso 03 aprile 2021. <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Camera dei deputati Documentazione parlamentare. "Sintesi del contenuto dei decreti attuativi del Jobs act". 15 giugno 2018. Ultimo accesso 02 aprile 2021. https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_sintesi_del_contenuto_dei_decreti_attuativi_del_jobs_act.html

Commissione europea. "Dispositivo per la ripresa e la resilienza: la Commissione aggiorna gli orientamenti per i piani per la ripresa e la resilienza". 25 gennaio 2021. Ultimo accesso 03 aprile 2021. https://ec.europa.eu/italy/news/20210125_la_commissione_aggiorna_gli_orientamenti_per_i_piani_per_la_ripresa_e_la_resilienza_it

Commissione europea. "Piano per la ripresa dell'Europa". Ultimo accesso 03 aprile 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu

Consiglio europeo. "Infografica-Next Generation EU- Pacchetto per la ripresa dalla COVID-19". Ultima modifica 18 gennaio 2021. Ultimo accesso 03 aprile 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>

Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, Presidenza del Consiglio dei Ministri. “Integrazione dei giovani nel mercato del lavoro”. Ultimo accesso 22 marzo 2021. <https://www.politichegiovani.gov.it/youthwiki/panoramica/3-occupazione-e-imprenditoria/36-integrazione-dei-giovani-nel-mercato-del-lavoro/>

EUROFOUND. “Informazioni su Eurofound”. 07 dicembre 2020. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.eurofound.europa.eu/it/about-eurofound>

EUROSTAT. “Unemployment in the EU regions, Unemployment rates in the EU regions ranged from 1.3% to 30.1% in 2019”. 24 aprile 2020. Ultimo accesso 17 marzo 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10749957/1-24042020-AP-EN.pdf/bc37e8b1-fc14-ae9c-d3cc-6130c98e4d96>

Garanzia giovani. “Apprendistato”. Ultimo accesso 17 febbraio 2021. <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Apprendistato/Pagine/default.aspx>

Garanzia giovani. “Un’impresa per il tuo futuro”. 2014. Ultimo accesso 19 febbraio 2021. <http://www.garanziagiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx>

Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. “Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.8”. 19 marzo 2021. Ultimo accesso 06 maggio 2021. <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-8/16428>

Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri. “PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA #NEXTGENERATIONITALIA”. Ultimo accesso 8 maggio 2021. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf

Governo italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri. “Trasmissione del PNRR al Parlamento”. 25 aprile 2021. Ultimo accesso 8 maggio 2021. <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>

ILO. “A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19”. Maggio 2020. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_745337.pdf

f

ILO. “Origine e mandato”. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

IMF. “Kurzarbeit: Germany’s Short-Time Work Benefit”. 15 giugno 2020. Ultimo accesso 29 marzo 2021. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit>

INPS. “Cassa Integrazione Guadagni in Deroga”. Pubblicato il 03 aprile 2017. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50278>

INPS. “Cassa Integrazione Ordinaria, assegno ordinario e Cassa Integrazione in Deroga”. Pubblicato il 02 aprile 2020, aggiornato il 31 agosto 2020. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53573>

INPS. “CO-CO-CO”. 2017. Ultimo accesso 02 aprile 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=45796>

INPS. “Esonero contributivo totale per nuove assunzioni: indicazioni operative”. 25 novembre 2020. Ultimo accesso 21 marzo 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b53000%3b53823%3b&lastMenu=53950&iMenu=1&itemDir=54472>

INPS. “Lavoro dipendente”. 01 dicembre 2016. Ultimo accesso 22 febbraio 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=43274>

INPS, OSSERVATORIO STATISTICO. “Reddito/ Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione”. Lettura dati 07 gennaio 2021. Ultimo accesso 01 aprile 2021. https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC-REm_Aprile%202019-Dicembre%202020.pdf

INPS. “Osservatorio sul precariato: pubblicati i dati di ottobre 2020”. 21 gennaio 2021. Ultimo accesso 22 marzo 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54789>

INPS. “Trattamenti di integrazione salariale”. Pubblicato il 16 ottobre 2020, aggiornato 06 novembre 2020. Ultimo accesso 21 marzo 2021. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54393>

ISTAT. “IL MERCATO DEL LAVORO, IV TRIMESTRE 2020”. 12 marzo 2021. Ultimo accesso 27 marzo 2021. https://www.istat.it/it/files/2021/03/Mercato_lavoro_IV_trim_2020.pdf

ISTAT. “IL MERCATO DEL LAVORO 2020, Una lettura integrata”. 2020. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.istat.it/it/files/2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>

ISTAT. GLOSSARIO STATISTICO. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

ISTAT. “NATALITÀ E FECONDITÀ DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE, ANNO 2019”. 21 dicembre 2020. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf>

ISTAT. “OCCUPATI E DISOCCUPATI”. 01 febbraio 2021. Ultimo accesso 17 marzo 2021. https://www.istat.it/it/files/2021/02/Occupati-e-disoccupati_dicembre_2020.pdf

ISTAT. “OCCUPATI E DISOCCUPATI Febbraio 2021”. 06 aprile 2021. Ultimo accesso 07 aprile 2021. https://www.istat.it/it/files//2021/04/CS_Occupati_disoccupati_FEBBRAIO_2021.pdf

Ministero dell’Istruzione Ministero dell’Università e della Ricerca. “Alternanza scuola lavoro”. Ultimo accesso 30 marzo 2021. <https://www.miur.gov.it/alternanza-scuola-lavoro>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. “Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO)”. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/CIGO/Pagine/CIGO.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. “Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS)”. Ultimo accesso 01 aprile 2021. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/ammortizzatori-sociali/focus-on/CIGS/Pagine/Cassa-integrazione-guadagni-straordinaria-CIGS.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. “Contratto a tempo determinato”. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus-on/Disciplina-rapporto-lavoro/Pagine/contratto-a-tempo-determinato.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. “ISEE”. Ultimo accesso 17 febbraio 2021. <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/ISEE/Pagine/default.aspx>

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. “Tirocinio”. Ultimo accesso 29 marzo 2021. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Tirocinio/Pagine/default.aspx>
- Ministero della Salute. “Nuovo coronavirus Che cos’è il nuovo coronavirus”. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?id=228&lingua=italiano>
- Ministero della Salute. “Nuovo coronavirus, L’Organizzazione mondiale della sanità dichiara il coronavirus pandemia”. 11 marzo 2020. Ultimo accesso 17 marzo 2021. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?menu=notizie&id=4209>
- OECD Data. “Employment rate by age group”. Ultimo accesso 29 marzo 2021. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm>
- OECD Data. “Youth Unemployment rate”. Ultimo accesso 29 marzo 2021. <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>
- OSCE. “Chi siamo”. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.osce.org/it/who-we-are>
- Pagani, Laura. Treccani. “Scoraggiamento”. Dizionario di Economia e Finanza 2012. Ultimo accesso 27 marzo 2021. https://www.treccani.it/enciclopedia/scoraggiamento_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/
- Parlamento europeo. “Trattato sull’Unione europea (TUE)/Trattato di Maastricht”. Ultimo accesso 23 febbraio 2021. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Russo, Francesco. Diritto.it. “Il contratto di lavoro a tempo determinato ai tempi del COVID-19”. 12 febbraio 2021. Ultimo accesso 22 marzo 2021. <https://www.diritto.it/il-contratto-di-lavoro-a-tempo-determinato-ai-tempi-del-covid-19/>
- TRECCANI. “Lockdown”. *Neologismi 2020*. Ultimo accesso il 24 febbraio 2021. [https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_\(Neologismi\)](https://www.treccani.it/vocabolario/lockdown_(Neologismi))

TRECCANI. “NEET (Not in Education, Employment or Training)”. Dizionario di Economia e Finanza 2012. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. https://www.treccani.it/enciclopedia/neet_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

TRECCANI. “resiliente”. 2020. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/resiliente/>

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO. “Job Placement”. Ultimo accesso 18 febbraio 2021. <https://www.unito.it/servizi/lo-studio/job-placement>

WEWORLD. “CHI SIAMO”. Ultimo accesso 24 febbraio 2021. <https://www.weworld.it/chi-siamo>

ATTI NORMATIVI

D.L. 4 marzo 2015 n.22 in materia di “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

D.L. 15 settembre 2017 n.147 in materia di “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”.

D.L 17 marzo 2020 n.18 in materia di “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

D.L. 19 maggio 2020 n.34 in materia di “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

D.L. 14 agosto 2020, n.104 in materia di “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”

D.L. 28 ottobre 2020 n. 137 in materia di “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”.

D.P.C.M. 9 marzo 2020, n. 62 in materia di “Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”

D.P.C.M. 11 marzo 2020, n. 64 in materia di “Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”

D.P.C.M. 22 marzo 2020, n. 76 in materia di “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”

D.P.C.M. del 3 novembre 2020 n.41 in materia di “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”

D.P.C.M. del 14 gennaio 2021 n. 2 in materia di “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021”

DPCM del 2 marzo 2021 n.52 in materia di “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

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

L. 13 luglio 2015, n.107 in materia di “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”

L. 28 marzo 2019 n.26 in materia di “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”

ABSTRACT

This paper takes as central issue the crisis that has developed in the youth labor market as a result of the pandemic caused by Covid-19. This study analyzes the Italian case, focusing on youth unemployment rate, and takes Germany as a benchmark.

The aim is to explain why the ILO (International Labour Market) talks about "crisis within a crisis" referring to the youth labor market, insofar as this already presented weaknesses in the aftermath of the crisis of 2020. Therefore, this definition alludes to the fact that, after the event taken into account, the condition of young Italian workers worsened even more. In order to understand why it is possible to talk about a crisis born within an already present, it is necessary to analyze how the youth labor market presented itself before 2020, to proceed to examine what happened during this year after the pandemic and which measures, adopted at the national level, influenced the trend of the youth employment and unemployment rate.

In this thesis, the German case is adopted as a benchmark in order to proceed to a comparative analysis of the different school-to-work transition systems of the two European states, of the different methods of hiring young people in the labor market and of the different economic measures undertaken by Italy and Germany during the 2020 to face the crisis that arose.

The paper has been carried out during 2021, therefore at a stage still subject to the existence of the economic and healthcare crisis, developed in the first period of 2020. This is stated because data and measures presented may be constantly subject to change; for instance, the former are constantly updated, such as the youth unemployment rate in Italy, having been updated on April 06, 2021 from the ISTAT report of the rate in February 2021 (it increased to 31.6%). In addition to this, with regard to the solutions that are proposed at the end of this thesis, those are based on data presented by researches and interviews conducted during 2020, therefore, which may be subject to changes. As well, the economic measures presented, that have been taken by Italian and German public authorities, may be affected by modifications, such as in the context of bankruptcy procedures and the suspension of the freeze on layoffs. Hence, the paper presents data and measures that may undergo revisions or updates, even in short periods of time.

The study is made up of three chapters follow a chronological pattern.

The first chapter presents a picture of the labor market in Italy and Germany before 2020, including an analysis of data, as the variation of the youth unemployment rate over time. However, the study of the process of young people's insertion into the labor market is linked to the youth unemployment rate, which differs between the Italian and German cases. It is highlighted how Italy characterizes itself for a low level of study and work opportunities, contrarily to Germany which offers opportunities for insertion in the world of work to young students on the basis of the dual mechanism, already during the adolescence.

The concept of apprenticeship is at the center of this chapter, insofar as it is considered the most effective means and privileged channel for leading young people into the world of work; it is an opportunity widely used in Germany, while still underestimated in Italy. Hence, in Italy employers rarely use apprenticeships to

hire young people, but among the types of contracts most frequently used in Italy, the one of voucher is mentioned. It is used since 2003, thanks to the Biagi Reform, also in order to try to limit undeclared work in some economic sectors. However, vouchers do not qualify a contractual working relationship, but in particular it is used to protect weaker subjects in the labor market, such as young people. This because they are at the margins of the labor market or they are often inactive.

Moreover, another example refers to the training or orientation internship (stage), which does not constitute an employment relationship, but its purpose is to ensure alternating school-work experiences for young people. At this point, it is relevant to highlight the Italian Law no.107, which established a new teaching method, characterized by compulsory work opportunities to be completed by students in the last three years of high school; but, as it has been said, it does not qualify a contractual working relationship.

Contrary to the Italian case, Germany is one of the European countries in which apprenticeship is more consolidated as a mean of integrating and leading young people into the labor market, which actually makes the school-to-work transition process solid and effective. It is called dual system, since the main feature is that it is made up of a path of alternation, by resorting to two places to transfer skills to young people. These are the Berufsschule (the vocational school) and the Betrieb (the company). At the end of the apprenticeship, the young person receives an attestation that certifies the achievement of a professional qualification and he or she is generally hired by the same company in which gained this experience. Moreover, it is considered as a contractual working relationship and young workers are paid.

Then, two phenomena are highlighted, the brain drain effect, linked to the flight of young Italian workers abroad in order to find an advantageous occupation, more remunerative and strictly proportionate to their qualification of study. The second one is the phenomenon of overeducation, whereby in Italy there is a constant tendency for young people to accept occupations not proportional to their qualifications, in particular due to the difficulty of finding a job. Those situations are mostly present in Italy than in Germany, because of the different approach that the public authorities have over them.

The first phenomenon is linked to a real negative trend in the loss of Italian talents, which will strengthen the foreign workforce. The outflow of qualified personnel from Italy generates a loss in terms of human capital, which is also influenced by the slow methods of recruitment and slow job search paths offered to Italian young people.

The second phenomenon is linked to Freeman's theories and it describes how young people, being difficult finding an employment, tend to accept jobs in which they are underemployed, whereby their educational qualifications are not proportionate.

Ultimately, it is proposed a European analysis with reference to one of the most important projects implemented for young people in 2012, Youth Guarantee. The basic thinking of European institutions is to consider young people as a valuable resource and not as a heavy responsibility to worry about, and for this reason they have always thought about projects for them. Youth Guarantee is part of the Youth Employment Package: Moving Youth into Employment, adopted on December 5, 2012 by the European Commission. It is

composed of a set of measures that aim at the education and employment of young people. This package of measures is part of an even broader project of 2010, called Europe 2020, where one of the main objectives is the reduction of the youth unemployment rate. To support this initiative, in 2013, for those countries in which youth unemployment rate reached a percentage greater than 25 in the previous year, the YEI, Youth Employment Initiative, was launched. Its goal was supporting young NEETs (Not in Employment, Education or Training) through targeted measures.

The second chapter is focused on 2020, the year in which the economic crisis caused by Covid-19 occurred. It is based on an analysis of the measures taken at national level in Italy and Germany. Moreover, thanks to this analysis, the reason why the ILO talks about “crisis within a crisis” is explained.

In Italy, as in Germany, in parallel with policies taken in order to contain the Coronavirus contagion, some measures have been taken also to assist businesses, families and Italian workers; the Decree-Law of March 17, 2020 acted in this case. The most relevant Italian measures are the layoffs blocks, the suspension of competitive procedures for access to public employment and the extension of fixed-term contracts.

The first one analyzed is the layoffs blocks, which has had both positive and negative effects on the Italian labor market. The former mainly involved those who had an open-ended contract, as a result of the fact that it has been registered an increase in terms of employment among the over-50s category. Nevertheless, the freeze has had negative effects primarily on fixed-term contracts. Since young people are the workers most likely to have these types of contracts, they have been the ones who have predominantly suffered the consequences of the aid to workers provided by the Italian State. Indeed, the freeze has contributed to the cessation of fixed-term contracts that have come to an end and which have not been renewed or extended. This contributes to highlight that actually the measure promoted by the Italian public authorities, in relation to the protection of fixed-term contracts, has not had the expected effects. Following, it is relevant to take into account the increase of the youth unemployment rate in Italy (15-24 years of age) from 29.7% in December 2020 to 31.6% in February 2021.

The last measure refers to the suspension of competitive procedures for access to public employment, which has been subject to discipline since March 17, 2020, and extended until April 6, 2021. As the previous measures, also this one has had an effect on the labor market, especially on young people, because initially most of the competition procedures were suspended. Nevertheless, they have been gradually resuming. The suspension has disabled, or at least slowed down, the possibility of recruitment in certain work areas, where a competition is planned.

For what it concerns the German case, no measures have been enacted providing for a freeze on redundancies, thus the discipline of termination of employment contracts remained unchanged following the crisis of 2020. Despite the possibility of continuing to terminate employment contracts, the employer, in view of the period of crisis in which it is involved, has other possibilities through which manage the difficulties, for example in the case of a reduction in work in the company. Especially, this refers to the decrease of working hours, called *Kurzarbeit* in German. It is an economic benefit, through which the employer decides to reduce

the quantity of hours worked by employees, instead of dismissing them. Changes have been made by German authorities in 2020 to make this measure even more flexible; reimbursement for hours not worked is 60% up to three months, increases by 10% between the fourth and sixth month and it is 80% after the seventh month.

The Italian layoff freeze, as well as the German Short-Time work, has advantages and disadvantages. The block is a measure with advantages, especially for solid employment contracts such as open-ended ones, but it is necessary to make a short, medium and long-term overview to understand those benefits. In the short term, as it has been said, it is a measure that tends to protect those solid contracts, damaging other types of them and, therefore of workers, especially young people. In the medium term, it does not allow structural adjustments, necessary for the competitiveness of businesses. In the long term, the longer the measure is repeated, the greater the imbalances accumulated over time, in particular in terms of consequences for the various groups of workers.

The Kurzarbeit or Short-Time work has negative aspects as well. Long normal periods, without economic crises, characterized by this form of work, lead to a reduction in terms of flexibility of the labor market itself. In order to limit and regulate the use of this measure, the employer is expected to pay 80% of the total social security contributions. On the contrary, in times of economic recession, this measure must be incentivized both for employers and employees, in order to make the labor market more flexible.

This chapter also deals with the consequences that the crisis of 2020 had on school systems, especially on universities. In Italy, according to the estimates of the Talents Venture Observatory, in the academic year 2020-2021, university enrolments would have been reduced by 35 thousand units, i.e., by 11%. The decision not to pursue further education or a college career will affect the creation of a class of less-educated young workers. According to Theodore Schultz's Theory of Human Capital, educational skills are closely linked to the labor market; the greater the former, the greater the improvements in the latter.

Moreover, also Gary Becker deals with this matter and he stated that what guarantees personal growth, especially for young people, is education and it is what, then, allows for the reduction of inequalities. When inequality in terms of income is high in a country, this means that inequality in terms of education is high as well. Hence, a reduction in terms of university enrolment will lead both to an increase in income inequality, but also to an increase in the number of unqualified individuals, possessing a reduced level of education, which will have, in the end, consequences on the labor market.

The third chapter proposes solutions and focuses on the figure of the younger generation, especially Italian young workers. In order to understand their position, some researches are taken into account. For instance, in one of those, they were asked whether the consequences deriving from the health emergency had affected their propensity to return to work in Italy. Most of the interviewed stated that this has not occurred, but they felt that there were conditions that favored a return and the possibility of continuing their careers in their home country. In particular, the most influential factor is the possibility of being close to their relatives. It would foster a return of a part of those young workers who left Italy to seek employment abroad, according to the brain drain effect. Indeed, some data reported that in 2019, 48% of young people left Italy for economic reasons

and 34% of them would return only in case of more remunerative and prestigious working positions. This data suggest that such an event should be considered as an opportunity by the Italian authorities to retain as much of its young workforce as possible.

Following with the analysis of the position of young workers, another factor taken into account refers to the social shock absorbers, provided by Italy to workers. Those have been adopted as income's support measures in case of suspension or reduction of work activity due to the crisis caused by the pandemic of Covid-19. Indeed, during the crisis of 2020, the Italian authorities have proposed a certain number of concessions, in terms of social shock absorbers, and they have extended the right to benefit from them to those who were not previously eligible. Hence, young workers are also among the beneficiaries. The CIG has been the measure most frequently used in order to facilitate and support workers; CIG is Cassa Integrazione Guadagni and it is a social security cushion for workers who, during the year in question and as a result of the crisis caused by Covid-19, have faced a reduction or suspension of their jobs.

By the way, focusing on the young generation, it leads to analyze why it is relevant to highlight the importance of investing in this social category. The attention is focused on this category, since it is the social component that, if placed in the right conditions, makes it possible to combine the transformations taking place in the country and the potential of the territory itself. Failure to invest in the new generations is synonymous of lack of growth, both economic and demographic. Indeed, young people will tend to reduce their future prospects in their home country; if not effectively included in the labor market, they will tend to delay the process of labor and social transition.

The Italian case turns out to be particular, since over time the country has established itself as one of the most advanced economies in the world, but by leaving investments in the younger generations marginal, the results that could have been achieved, have been reduced. On the contrary, Germany has always tried to invest in young people, even during the crisis caused by the Covid-19.

Having specified the reasons why it is necessary and advantageous to invest in young people, it is relevant to proceed with an analysis of the Italian system of atypical work and the policies implemented by policy makers in the labor market.

The concept of atypical work refers to the diffusion of new types of contract in the labor market that involve structural changes in the relationship between employer and employee; generally, this type of work is defined negatively with respect to traditional forms of work, such as employee, full-time and open-ended. Atypicality of work is distinguished in two senses, the first one refers to time, consequently there are limited durations of work hours, as in the case of part-time contracts, or there is a flexible schedule, as in the case of the collaboration contract. In the second sense, the atypicality refers to the limited duration of the employment contract, then we refer to all those fixed-term contracts in which there is an expiration of the employment relationship. This one entails greater uncertainty in the employment relationship, since it is not a solid contract, contrarily to the open-ended. Moreover, the group of workers mostly characterized by this instrument is that of young people.

When talking about interventions in the labor market, references are made to two macro-categories: active and passive labor policies. They differ from one another, because passive policies aim to deal with the difficulties resulting from unemployment through support measures, such as income's support for workers. On the contrary, active policies favor employment and job placement. The policies that are enacted with the former take the name of social shock absorbers. Especially, they are measures oriented to support the unemployed, through subsidies, while active policies aim to promote re-employment, caused by unemployment. An example of active policy for young people is Youth Guarantee, a project whose objective is to promote the insertion of young people in the labor market. In Italy, among the main social shock absorbers, and therefore passive policies, there is the CIG, Cassa Integrazione Guadagni, and the unemployment benefit.

In terms of labor policies, Italy was initially more oriented towards employment protection, and therefore to the protection of the constitutional value of work. Indeed, public authorities enacted passive policies in order to guarantee the integrity of the employment contract, resorting, for instance, to the CIG. However, this orientation has blocked the birth of a labor market based on flexicurity. It refers to a labor market based on a mix of passive and active policies. The crisis of 2008-2009 led the authorities to change their inclination; indeed, the process of moving towards a new labor market, thus characterized by both protections for workers on the basis of social shock absorbers and active policies to ensure their re-employment, began in 2012 with the Monti-Fornero Reform. Nevertheless, it found wider implementation in 2015 with the so-called Jobs Act. Among the most effective active policy measures, the outplacement allowance is mentioned, which is an amount paid to users of NASpI for more than six months, but it must be spent on services that ensure the relocation of the worker. Other active policy measures were instituted in 2017 with the Income of Inclusion, aimed at reducing poverty, but at the same time at encouraging a job placement of the user in the labor market.

For what it concerns Germany, the concept of flexicurity in the labor market, even in this case, is characterized by a constant insertion of active policies alongside passive ones in order to create a balance. During the years 2003-2005, a package of measures, known as Hartz Reforms, was launched. It comprises specific objectives, including implementing and improving services dedicated to new hiring, activating the unemployed and promoting demand for work through deregulation of the labor market. It was therefore a matter of active policy measures aimed at reinforcing those already in place. Moreover, it also aimed at modernizing and making the labor market more flexible; among the most important results achieved, there is the new discipline established for the protection of the unemployed, including both obligations and rights.

From this analysis it can be seen, as in both cases studies, that an attempt has been made to combine passive policies, such as income subsidies for those who are unemployed, with active policies, implemented thanks to employment centers that facilitate and help the unemployed in the process of reintegration into the labor market. A labor market based on the concept of flexicurity, therefore based on both active and passive policies, would allow for a rapid and efficient matching of labor supply and demand and a process of orientation in that market. Nevertheless, the Italian system of flexicurity is still not fully functional in view of the presence of a

strong atypicality in the labor market. Through income support strategies, designed specifically for workers with atypical contracts and considered the most disadvantaged in the labor market, as in the case of young people, they would be guaranteed greater protection, greater possibilities of choosing occupations, not accepting the first job opportunity. In addition to this, a flexible labor market should also be based on a high rate of territorial mobility, i.e., willingness on the part of young people to move to find a job.

In order to promote a vision of young people as an element of prosperity, a new research approach has become popular in recent years, called PYD, Positive Youth Development. This is a method that aims to encourage a vision of young people as an active and fundamental part of the productive process and economic growth.

Moreover, the economic crisis of 2020 has led the European Union to adopt unitary policies for all Member States in order to deal with the negative consequences that have developed. One of the most relevant measures is Next Generation EU. It is a temporary measure that provides for an allocation of 750 billion euros, divided into 390 billion in grants and 360 billion in loans, to be repaid between 2027 and 2050, in order to repair the negative consequences in economic and social terms caused by the Covid-19 pandemic. The plan takes a long-term perspective with the aim of making the EU greener, more digitalized and especially resilient. The most ambitious plan is the Recovery and Resilience Facility (RRF), which is a project for which Member States must submit a national implementation plan that takes into account the objectives and guidelines prepared at the European level. Those are divided into six different directions: the ecological transition process, the digitalization process, support for research, social and territorial cohesion, policies for the health system and policies for the next generation, thus oriented to young people.

The Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR in Italian) focuses on the axes of intervention declared by the European Union. It will be based on the implementation of specific structural reforms. The aim of the project is relaunching national economic development, hampered by unsatisfactory growth, and that derives from both weak investments and structural factors. The plan also takes into consideration as focal point, the theme of young people, especially with reference to their education and employment. The Mission no. 5, Inclusion and Cohesion deals with this matter. It is aimed at increasing the skills and employment prospects of young people in the labor market, allocating 12% of the resources of the plan. Especially, Mission 5.1, Policies for employment, proposes to concretize the calls from the European Union to Italy regarding the process of integrating young people into the labor market and intensifying active policies in order to guarantee them greater employability. The Italian authorities propose to support the level of employment, with special attention to NEETs, through the implementation and redefinition of active policies, in order to create greater coordination between labor demand and supply in terms of skills required and possessed. Moreover, another goal is also to promote a dual apprenticeship system for young people, as in Germany. This refers to the creation of a system of education and vocational training that can ensure the effective insertion of young people into the labor market.

In addition to the above-mentioned mission, there is also mission no.4, Education and Research. It has the objective of making investments in the educational system in order to fill the deficit in terms of skills, that limits the growth of the country. For instance, it aims to reduce the school dropout rate, which is particularly high in Italy.

Therefore, the line that Italy intends to adopt is presented as a plan that focuses precisely on what has been discussed here, that is, on the substantial investment that must be made in the young generation. It appears that Italy wants to encourage greater insertion of young people in the labor market, also providing incentives for the process of school-to-work transition based on the German model.

The German national implementation plan for Next Generation EU, the so called GRRP (German Recovery and Resilience Plan), focuses on the six macro areas, in line with European directives. In Germany, as in Italy, the part of the investment relating to social inclusion focuses on the category of young people, insofar as the State sets itself the objective of supporting the "Coronavirus generation". The GRRP will promote valid work opportunities and it will support young people in the process of integration into the labor market.

As it has been said before, in order to understand how Germany has always tried to be close to young people, including young workers, and has always invested in them, it is necessary to highlight its strategy. During the crisis caused by the pandemic and the difficult situation the young were going through, the German strategy was to approach young people. Authorities' objective was to make the respect of anti-Covid measures as a moral obligation. This maneuver was carried out through a spot in order to invite them to stay at home to reduce contagions. Actually, this is a campaign aimed on the one hand at raising awareness among the young population and encouraging them to comply with the rules, but on the other hand it shows that Germany is inclined to protect and take young people into consideration, having a constant eye on them.

In conclusion, the analysis in this paper demonstrated the significance of the concept of crisis in the labor market developed in 2020, which was established in a crisis already present in the sector (crisis within a crisis). It has been demonstrated which the weaknesses of the Italian system in the youth labor market are, compared with the German system. Investments aimed at improving the condition of young people in the labor market, guaranteeing more job opportunities and reducing the youth unemployment rate can encourage the return to Italy of young human capital lost with the brain drain phenomenon. This will also foster the vision of a labor market that is inclusive and protective of young people.

