



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**Incentivi al lavoro in Europa: politiche per contrastare la disoccupazione giovanile**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. GIORGIO BRUNELLO**

**LAUREANDO/A: MARZIA MAGNABOSCO**

**MATRICOLA N. 1174831**

**ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020**

Introduzione .....	3
Cap 1 Disoccupazione giovanile e politiche a sostegno dell'occupazione .....	3
1.1 Disoccupazione giovanile.....	3
1.2 NEET .....	6
1.3 Tipologie di politiche del mercato del lavoro .....	10
1.4 Utilizzo delle Politiche attive dopo la crisi del 2008 .....	14
1.5 Youth Guarantee .....	16
Cap 2 Tre Stati a confronto .....	18
2.1 Francia .....	18
2.2 Germania.....	26
2.3 Italia .....	30
2.4 Confronto .....	34
Conclusione .....	36
Bibliografia .....	36

## Introduzione

La disoccupazione giovanile è un tema molto discusso a livello europeo soprattutto negli ultimi anni. Questo fenomeno se non contenuto può recare gravi danni alle economie dei vari Paesi in quanto oltre a rappresentare un ingente spreco di risorse in termini di capitale umano, si traduce in un insieme di costi che vanno a pesare sul bilancio pubblico (spese per sussidi di disoccupazione, minori entrate delle tasse sui salari, costo opportunità della mancata produzione di una certa quantità di prodotto potenziale, ecc.).

In questo elaborato si cerca di far luce sul fenomeno analizzando le principali politiche per contrastarlo e cercando di dare una spiegazione al perché la disoccupazione giovanile italiana è tra le peggiori in Europa.

Nel primo capitolo verrà analizzato il trend della disoccupazione giovanile dagli anni della crisi in poi, prestando particolare attenzione alla categoria dei NEET. In seguito, in un quadro più generale, verranno descritte le politiche del mercato del lavoro per contrastare la disoccupazione e il principale progetto europeo dedicato ai giovani.

Nel secondo capitolo infine, verranno confrontate le principali misure messe in atto da Francia Germania e Italia, cercando di dare una parziale spiegazione alla differenza dei tassi di disoccupazione di questi Paesi.

## Cap 1 Disoccupazione giovanile e politiche a sostegno dell'occupazione

### 1.1 Disoccupazione giovanile

Tra le categorie più vulnerabili che hanno risentito maggiormente della crisi del 2008 spiccano i giovani. Questo sia per l'assenza di esperienza professionale che per l'inadeguatezza delle conoscenze derivanti da una preparazione scolastica spesso non in linea con le richieste del mercato del lavoro.

Inoltre la loro difficoltà nel reperire risorse finanziarie e beneficiare di un'adeguata copertura di protezione sociale, oltre che a condizioni di lavoro precarie, li porta al centro del dibattito politico sulle problematiche del mercato del lavoro europeo. (Raccomandazione del Consiglio Europeo del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani)

Per avere una panoramica internazionale è necessario un confronto tra i vari tassi di disoccupazione giovanile nei vari Paesi europei che, in questo caso, calcoliamo come il rapporto tra il numero di

disoccupati di età compresa tra i 15 e 24 anni e il totale della popolazione attiva della stessa fascia d'età.

Tabella 1.1 – Tasso disoccupazione giovanile

GEOITIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
European Union-28	17,6	15,7	15,8	20,2	21,2	21,7	23,2	23,7	22,2	20,4	18,7	16,9	15,2	14,4
Belgium	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8	23,7	23,2	22,1	20,1	19,3	15,8	14,2
Czechia	17,5	10,7	9,9	16,6	18,3	18,1	19,5	19,0	15,9	12,6	10,5	7,9	6,7	5,6
Germany	13,8	11,9	10,6	11,2	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,2	7,1	6,8	6,2	5,8
Estonia	12,1	10,1	12,0	27,4	32,9	22,4	20,9	18,7	15,0	13,1	13,4	12,1	11,8	11,1
Ireland	8,6	9,2	13,5	24,5	28,1	29,6	30,8	26,7	23,4	20,2	16,8	14,4	13,8	12,5
Greece	25,0	22,7	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	47,3	43,6	39,9	35,2
Spain	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	44,4	38,6	34,3	32,5
France	21,3	18,8	18,3	22,9	22,5	21,9	23,7	24,1	24,2	24,7	24,5	22,1	20,8	19,6
Croatia	28,9	25,2	23,7	25,2	32,4	36,7	42,1	50,0	45,5	42,3	31,3	27,4	23,7	16,6
Italy	21,8	20,4	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	40,3	37,8	34,7	32,2	29,2
Lithuania	10,0	8,4	13,3	29,6	35,7	32,6	26,7	21,9	19,3	16,3	14,5	13,3	11,1	11,9
Hungary	19,1	18,0	19,5	26,4	26,4	26,0	28,2	26,6	20,4	17,3	12,9	10,7	10,2	11,4
Netherlands	10,0	9,4	8,6	10,2	11,1	10,0	11,7	13,2	12,7	11,3	10,8	8,9	7,2	6,7
Austria	9,8	9,4	8,5	10,7	9,5	8,9	9,4	9,7	10,3	10,6	11,2	9,8	9,4	8,5
Poland	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,8	17,7	14,8	11,7	9,9
Portugal	16,5	16,7	16,7	20,3	22,8	30,3	37,9	38,1	34,8	32,0	28,0	23,9	20,3	18,3
Romania	21,4	20,1	18,6	20,8	22,1	23,9	22,6	23,7	24,0	21,7	20,6	18,3	16,2	16,8
Slovenia	13,9	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6	20,2	16,3	15,2	11,2	8,8	8,1
Finland	18,7	16,5	16,5	21,5	21,4	20,1	19,0	19,9	20,5	22,4	20,1	20,1	17,0	17,2
Sweden	21,5	19,3	20,2	25,0	24,8	22,8	23,6	23,5	22,9	20,4	18,9	17,9	17,4	20,1
United Kingdom	13,9	14,3	15,0	19,1	19,9	21,3	21,2	20,7	17,0	14,6	13,0	12,1	11,3	11,2
Norway	8,7	7,4	7,5	9,2	9,3	8,7	8,5	9,1	7,9	9,9	11,2	10,4	9,7	10,0

FONTE: elaborazione personale dati Eurostat.

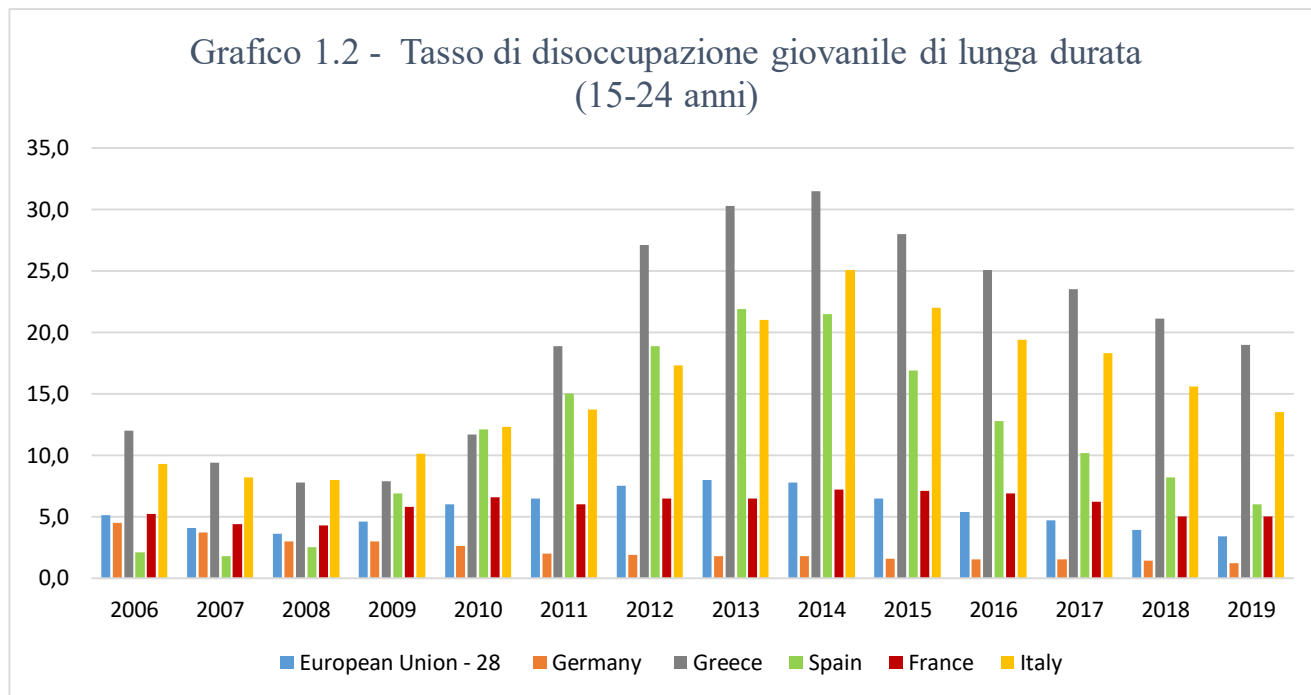
La crisi del 2008 ha inciso negativamente sull'occupazione di quasi tutti i Paesi Europei con maggior impatto in Italia, Spagna e Grecia.

In particolare in quest'ultimo Paese si è arrivati ad un terrificante 58,3% di disoccupazione giovanile nel 2013, ben 36.9 punti percentuali sopra il dato registrato nel 2008.

In Italia, invece, il cui andamento storico prima della crisi era in linea con la media europea, si arriva a raggiungere nel 2014 un tasso del 42,7% misurando un incremento del 95,87% rispetto al tasso di riferimento del 2006.

Sebbene dal 2014 inizia a decrescere il trend che aveva portato la disoccupazione giovanile europea ad un tasso dell'23.7% l'anno precedente, la situazione ad oggi risulta ancora molto critica per i tre paesi sopra citati, i cui tassi di disoccupazione viaggiano molto al di sopra della media europea.

A destare preoccupazione sono anche gli elevati livelli di disoccupazione giovanile di lunga durata (maggiore di 12 mesi) che nonostante siano in calo, per Grecia Spagna e Italia non hanno ancora raggiunto i livelli pre-crisi.



*FONTE: elaborazione personale dati Eurostat.*

Per comprendere meglio l'importanza dell'analisi di questi dati è necessario approfondire le conseguenze in campo economico e sociale di un periodo di disoccupazione prolungato.

Nell'elaborato "Consequences of Long-Term Unemployment", Austin Nichols, Josh Mitchell e Stephan Lindner (2003) mettono in luce i principali effetti della disoccupazione di lungo periodo.

In primis uno degli aspetti più preoccupanti riguarda il "deprezzamento del capitale umano", ovvero il graduale deterioramento delle competenze e della produttività del lavoratore disoccupato. Questo implica maggiori difficoltà nel trovare un nuovo impiego e una possibile diminuzione del salario potenziale guadagnato. Da qui l'importanza dei programmi di formazione o di affiancamento ad altri lavoratori come strumento per evitare perdite salariali a lungo termine.

Il calo dei salari di reimpiego trova spiegazione anche nella riduzione delle aspettative dei lavoratori disoccupati e nell'offerta di un salario ridotto da parte dei datori di lavoro, i quali sono portati ad associare un lungo periodo di disoccupazione ad una bassa produttività del lavoratore.

Inoltre a causa della mancanza di lavoro può venir meno anche una parte importante di contatti d'affari che faciliterebbero l'ingresso del disoccupato in nuovi ambienti lavorativi.

La conclusione quindi è che più il periodo di disoccupazione si allunga più la probabilità di uscirne diminuisce, soprattutto per l'instaurarsi di un circolo vizioso.

Un'ulteriore conseguenza della disoccupazione di lunga durata è rappresentata dal suo impatto nella sfera psicologica, in quanto la perdita involontaria del lavoro può causare una persistente condizione di stress con conseguenti problematiche fisiche e mentali.

Infine non si può non considerare l'incidenza negativa che la disoccupazione ha sui consumi delle famiglie che vedono peggiorare il loro stile di vita per la diminuzione del reddito.

Focalizzandosi sui più giovani invece uno studio dell'Eurofound conferma la presenza dei cosiddetti effetti "cicatrice", ovvero conseguenze a lungo termine nella vita lavorativa di un giovane che sperimenta una precoce disoccupazione di lunga durata.

Nello specifico i giovani che si riaffacciano al mondo del lavoro dopo un lungo periodo di inoccupazione soffrono di minori opportunità di lavoro e basse prospettive retributive che penalizzano il reddito nel corso della loro vita. È importante sottolineare anche una maggiore insoddisfazione e il rischio di esclusione sociale che può portare i giovani a diventare inattivi.

(Eurofound 2017, Long-term unemployed youth: Characteristics and policy responses)

## 1.2 NEET

Con il termine NEET si intendono (come suggerisce l'acronimo: Not in Education, Employment or Training) giovani, tra i 15 e i 29 anni, che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano.

Tale termine compare per la prima volta nell'ambito di discussioni politiche europee con l'iniziativa "Youth on the move" (gioventù in movimento) di Europa 2020. Inizialmente la fascia di età presa in considerazione comprendeva i giovani tra i 15-24 anni, ma in seguito è stata ampliata per includere i ragazzi fino ai 29 anni.

Ad oggi il concetto di NEET ricopre una posizione centrale in tema di disoccupazione giovanile, in quanto rappresenta uno dei principali indicatori a cui l'Unione Europea fa riferimento per valutare i risultati e l'efficacia dei progetti a sostegno dell'occupazione (come ad esempio: Garanzia Giovani). Tramite l'analisi dei dati sui NEET, infatti, è possibile avere un quadro più chiaro della dimensione sociale europea e della condizione di vulnerabilità dei giovani in termini di partecipazione al mercato del lavoro e inclusione sociale.

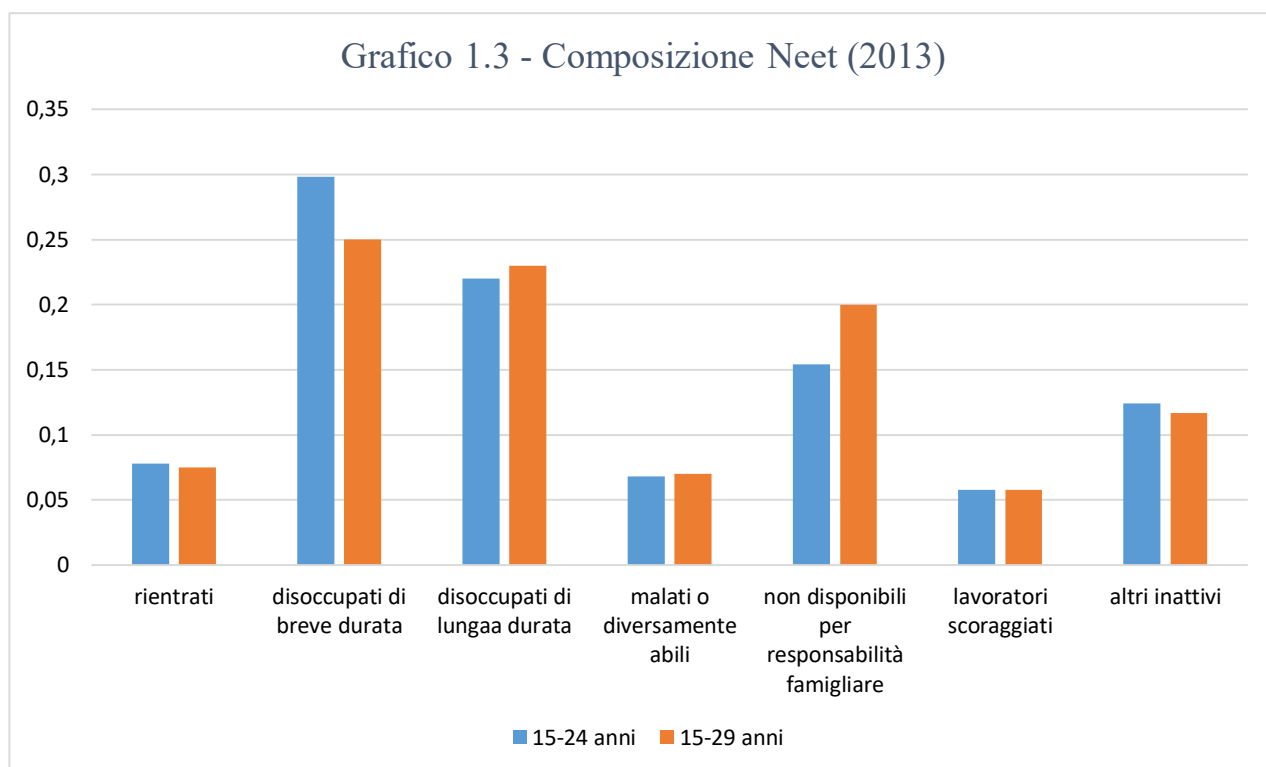
Grazie a questo strumento quindi, sottogruppi come quello delle giovani madri e dei ragazzi con disabilità hanno ottenuto un proprio spazio nel dibattito politico.

Attualmente i NEET rappresentano il 14,2% della popolazione tra i 15 e 29 anni. Questa percentuale comprende eterogenee categorie di NEET che è necessario individuare al fine di una risposta politica più efficiente.

Infatti sebbene i governi prevedano nelle loro politiche una generale riduzione del tasso complessivo dei NEET, per raggiungere questo obiettivo è di fondamentale importanza la comprensione delle caratteristiche e delle necessità proprie di ogni sottogruppo, così da poter attuare interventi mirati. (sito ufficiale Eurofound).

Eurofound nel suo rapporto “Exploring the diversity of NEET” del 2016 propone una suddivisione dei NEET in sette gruppi:

1. Rientrati: giovani che nel giro di poco tempo rientreranno nel mondo del lavoro o in quello dell’istruzione in quanto già assunti o iscritti in un percorso formativo.
2. Disoccupati di breve durata: giovani disoccupati da meno di un anno ma attivi nella ricerca di un’occupazione e disposti ad iniziare un lavoro nell’arco di due settimane.
3. Disoccupati di lunga durata: giovani disoccupati da più di un anno che cercano lavoro e sono pronti ad iniziare in due settimane.
4. Malati o diversamente abili: giovani con problemi di salute che non cercano un impiego e non sono disponibili ad iniziare a lavorare entro due settimane.
5. Non disponibili per responsabilità familiari: giovani con grosse responsabilità familiari che ad esempio devono occuparsi di un bambino o che si fanno carico di una persona incapace. In questo caso gli individui si dividono in coloro che scelgono volontariamente di ritirarsi dal mercato del lavoro o dall’istruzione per provvedere alla famiglia e coloro che non si possono permettere le cure del proprio figlio o familiare. Considerando quest’ultima categoria come la più fragile tra le due.
6. Lavoratori scoraggiati: giovani che non trovando lavoro si sono rassegnati e hanno smesso di cercarlo.
7. Altri inattivi: in questa categoria fanno parte tutti gli individui che non rientrano in quelle precedenti.



*FONTE: elaborazione personale dei dati riportati nel rapporto Eurofound (2016), Exploring the diversity of NEETs basati sull'indagine sulla forza lavoro dell'UE 2013.*

I dati dell'indagine sulla forza lavoro dell'Ue del 2013 evidenziano come la categoria più ampia di Neet corrisponda ai disoccupati di breve durata, seguita da quella dei disoccupati di lunga durata che rappresenta i soggetti più vulnerabili a causa dell'elevato rischio di disimpegno e esclusione sociale. (Eurofound, 2016).

### Analisi sociodemografica dei NEET

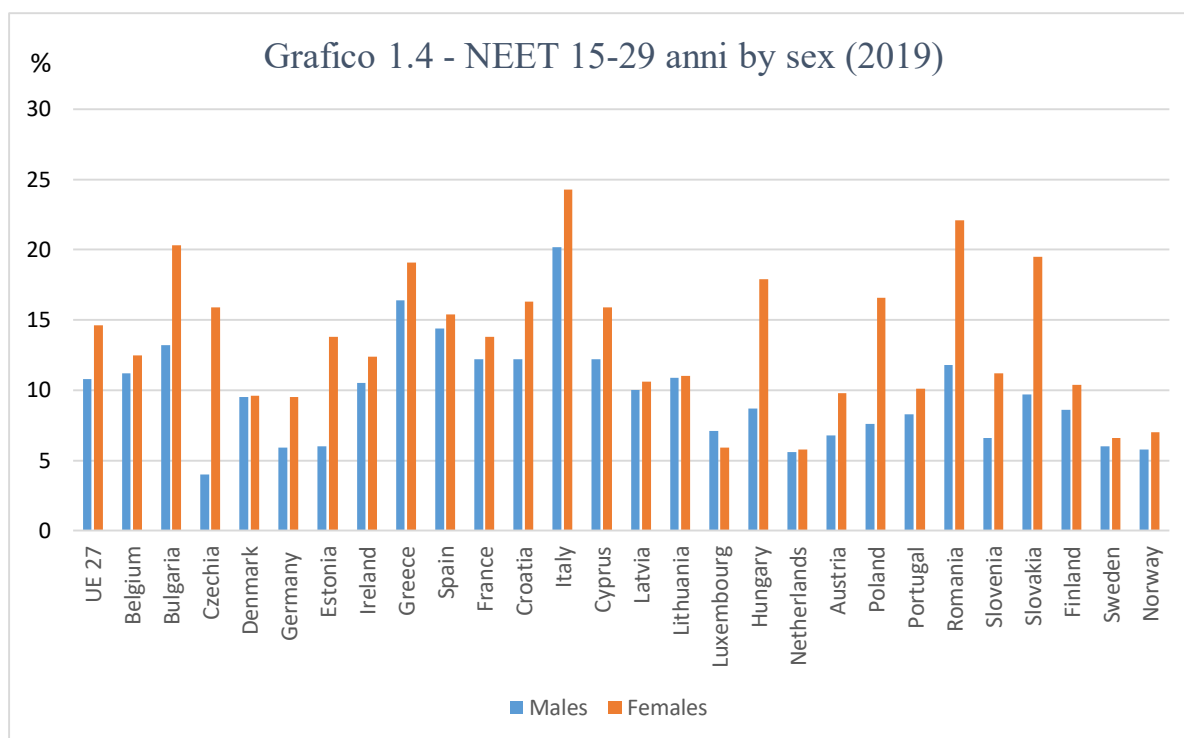
Da una prima analisi dei dati Eurostat emerge un'importante differenza nel tasso di NEET tra i due sessi.

In tutti i Paesi UE (fatta eccezione per il Lussemburgo) la percentuale di donne NEET sul totale di giovani tra i 15 e i 29 anni è superiore a quella degli uomini.

Infatti nel 2019 la media europea di giovani donne NEET è del 14,6% contro il 10,8% dei giovani uomini.

Inoltre in ben 6 Stati la percentuale di giovani donne NEET risulta almeno 7 punti percentuali superiore rispetto alla quota corrispondente per i giovani uomini.





*FONTE: elaborazione personale dati Eurostat.*

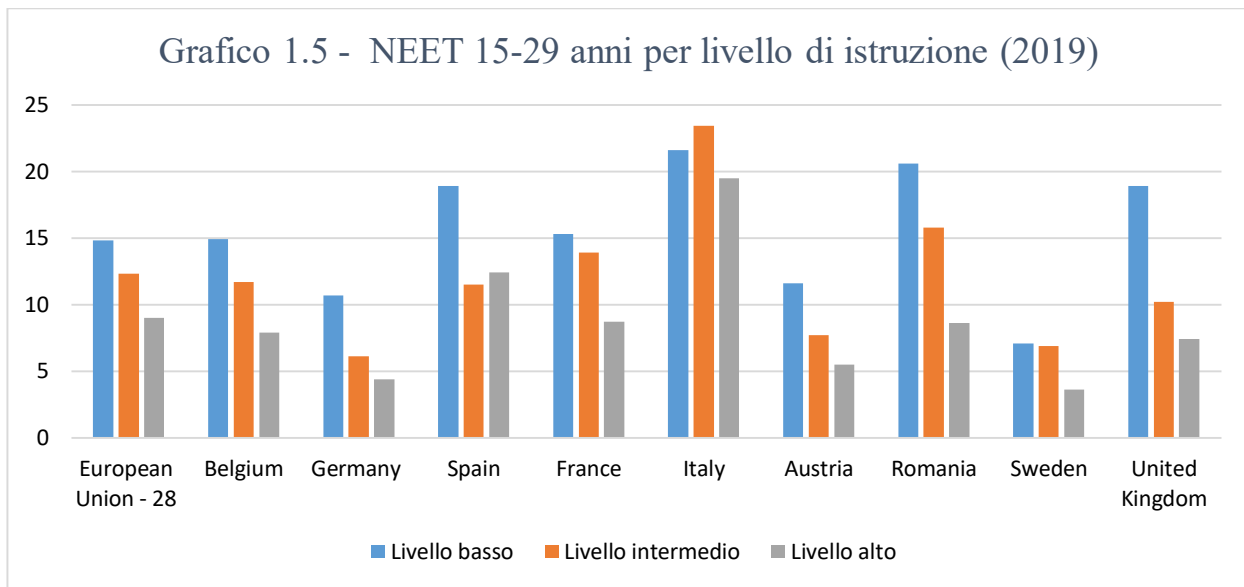
Una spiegazione a questa differenza può essere data sia dalle convenzioni o pressioni sociali che tendono ad associare la donna alla famiglia e l'uomo al lavoro e sia dallo sbilanciamento del mercato del lavoro verso la figura maschile. Non è una novità infatti che i datori di lavoro preferiscano assumere giovani uomini rispetto a giovani donne per non dover affrontare il “problema” di un eventuale maternità.

Un'ulteriore spiegazione è rappresentata dall'ancora attuale disparità dei sessi in termini di retribuzione, che vede la donna svantaggiata rispetto all'uomo a parità di lavoro. (Eurostat)

Come sottolineato nel grafico sottostante il livello di istruzione è un'altra variabile che influenza il tasso di neet.

Prendendo in considerazione la fascia d'età tra i 15 e 29 anni si può notare infatti che la probabilità di diventare NEET diminuisce con l'innalzamento del livello di istruzione. Si può concludere quindi che una maggiore preparazione scolastica rappresenta una valida protezione contro la disoccupazione e l'esclusione sociale.

Tuttavia con particolare riferimento al caso Italiano, il livello intermedio è quello che presenta un tasso di NEET più elevato (23,4%). Questa differenza riscontrata anche in altri Paesi potrebbe essere causata da un approccio poco rivolto al mondo del lavoro dell'istruzione secondaria di secondo grado, la quale spesso sviluppa competenze non in linea con le richieste del mercato.



*FONTE: elaborazione personale dati Eurostat.*

### 1.3 Tipologie di politiche del mercato del lavoro

Per politiche del lavoro si intende l'insieme di interventi pubblici messi in atto nel mercato del lavoro al fine di stimolare l'occupazione e di tutelarne l'interesse collettivo.

Queste politiche possono essere divise in due macro categorie: attive e passive.

Le politiche attive del lavoro sono finalizzate a sostenere l'occupazione favorendo il reinserimento della persona disoccupata nel mondo del lavoro e cercando di allocare in modo più efficiente il capitale umano.

Si fa riferimento quindi a misure e strumenti volti a rendere più accessibile il mercato del lavoro per le categorie più svantaggiate, con l'obiettivo di contribuire alla crescita dell'occupazione e del Pil riducendo il numero di disoccupati. Con queste politiche si cerca inoltre di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro che talvolta viene ostacolato dalle frizioni esistenti nel mercato causate ad esempio da asimmetria informativa tra le parti o distanza geografica.

Le politiche passive, invece, sono delle misure di carattere assistenziale e assicurativo che mirano a fornire un sostegno al reddito alle persone in difficoltà economica. Si tratta prevalentemente di prestazioni monetarie (ammortizzatori sociali) sotto forma di sussidi o indennità a favore di chi ha perso l'occupazione o rischia di perderla. (Treccani)

Come evidenziato nell'elaborato "Le politiche di work fare in Europa, esperienze di integrazione al lavoro e sistemi di welfare" di Germana Di Domenico (2005), è possibile articolare tradizionalmente il sistema di ammortizzatori sociali in tre pilastri:

- Pilastro assicurativo: secondo il quale a seguito di versamenti contributivi vengono erogate prestazioni con durata definita.
- Pilastro assistenziale dedicato: le prestazioni vengono corrisposte in base a differenti requisiti di reddito e finanziate in tutto o in parte dalla fiscalità generale. L'erogazione di tali prestazioni a beneficio del disoccupato è legata all'impossibilità di accedere al pilastro assicurativo o alla permanenza dello stato di disoccupazione nonostante l'esaurimento delle prestazioni previste.  
Per molti paesi europei un prerequisito importante, che permette di avere accesso al sistema assistenziale, è l'attiva partecipazione del disoccupato ai piani personalizzati d'azione o ai corsi di formazione che permettono il suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.
- Pilastro assistenziale generale: fa riferimento alla concessione di un "reddito minimo garantito" alle persone che si trovano in difficoltà economica e che rientrano in determinati requisiti di reddito e patrimonio.

Secondo quanto sostiene Germana Di Domenico, questi tre pilastri sono alla base di un "modello europeo di protezione contro la disoccupazione" riscontrabile nella maggior parte dei paesi europei, con alcune variazioni tra le nazioni.

Nel corso del tempo in molti Paesi si ha assistito ad un graduale passaggio da un sistema di welfare, caratterizzato da un approccio prevalentemente assistenziale, ad un sistema workfare, secondo il quale i trasferimenti sono collegati allo svolgimento di un'attività lavorativa o alla partecipazione del lavoratore a programmi specifici per il reinserimento. Questo per limitare gli effetti disincentivanti degli ammortizzatori sociali sull'offerta di lavoro in quanto, se liquidati solo in relazione allo status di disoccupazione, demotivano gli individui a cercare un impiego.

Risulta quindi di particolare rilievo stabilire i requisiti di base che legittimano il disoccupato ad accedere alle indennità di disoccupazione. Tra i criteri di eleggibilità troviamo lo status di disoccupazione involontaria, la disponibilità ad accettare un nuovo lavoro con breve preavviso, la ricerca attiva di un impiego e la consegna dei vari documenti necessari allegati alla presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione. È inoltre obbligatoria la partecipazione a programmi formativi, di orientamento o/e di reinserimento e la periodica presenza al Centro per l'impiego di riferimento per confermare la persistenza del proprio status di disoccupato. Nel caso di mancato adempimento degli obblighi entra in campo un meccanismo sanzionatorio che prevede la sospensione o la revoca dell'indennità di disoccupazione.

Esaminando il mero effetto delle prestazioni concesse al disoccupato, in assenza di sanzioni al rifiuto della posizione, si denota come queste aumentino nel lavoratore l'aspettativa nei confronti della retribuzione, portandolo a rifiutare impieghi poco remunerati e prolungando così il periodo di disoccupazione.

Molte analisi sul tema hanno dimostrato che l'applicazione di questi criteri porta all'adozione di comportamenti attivi nei confronti della ricerca di un'occupazione, dando una prima importante spiegazione all'incidenza positiva delle politiche passive sul tasso di disoccupazione.

Non va comunque sottovalutato il rischio di cadere nella cosiddetta "trappola della disoccupazione" che comporta il disincentivo dell'individuo a cercare un'occupazione quando l'indennità percepita e/o incrementata da altre forme di sostegno al reddito, risulta pari o maggiore rispetto all'aspettativa retributiva di un eventuale impiego.

Un efficace strumento per valutare la presenza di trappole della disoccupazione è l'analisi dei "tassi di rimpiazzo". Essi misurano il rapporto tra l'indennità di disoccupazione e la retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore.

Dagli esiti di vari studi condotti nel 2003 emerge che i Paesi che presentano i tassi di rimpiazzo più elevati sono effettivamente quelli con le maggiori quote di indennità e che quindi hanno un sistema di ammortizzatori sociali troppo generoso che rischia di creare effetti controproducenti per l'occupazione.

(Di Domenico, G., 2005)

A partire dagli anni Novanta le politiche attive del mercato del lavoro (Active Labour Market Policies – ALMP) hanno acquisito un ruolo sempre più definito all'interno del contesto europeo diventando un valido strumento contro la disoccupazione nelle mani delle principali istituzioni governative come l'OCSE e la Commissione Europea.

Come evidenziato nella scheda tematica per il semestre europeo del 2017 pubblicata dall'Unione Europea, è possibile dividere le principali ALMP in quattro gruppi per tipologia e ambito d'azione:

- Consulenza e assistenza nella ricerca di un impiego: si tratta di misure diversificate atte ad offrire un sostegno personalizzato al disoccupato. Questi provvedimenti oltre a risultare particolarmente utili per i disoccupati di breve durata evidenziano maggiore efficacia se “cuciti su misura” sulla persona in cerca di impiego.

A seconda della valutazione dei bisogni dell'individuo vengono offerti vari tipi di sostegno addizionali alla prestazione di consulenza, tra cui l'assistenza durante la ricerca di un'occupazione, la possibilità di prendere parte ad un percorso di formazione professionale e l'offerta di corsi motivazionali.

- Sovvenzioni ai datori di lavoro: si tratta di programmi destinati generalmente alle categorie più fragili che hanno lo scopo di avvicinare il mondo del lavoro ai disoccupati di lunga durata. Grazie a queste sovvenzioni viene offerta la possibilità ai datori di lavoro di testare le capacità dei possibili futuri dipendenti a costi contenuti rispetto al salario pieno.

- Programmi di occupazione diretta / creazione di posti di lavoro: sono programmi stabili e duraturi che coinvolgono tendenzialmente i disoccupati di media e lunga durata evitando effetti controproducenti in quelli di breve durata. Infatti quest'ultima categoria di disoccupati, che potrebbe trovare autonomamente un impiego, rischierebbe di venire esclusa dal mercato del lavoro durante la sua partecipazione a questi programmi.

- Formazione: include tutti gli interventi volti a rafforzare le competenze professionali già in possesso della persona oppure volti a crearne di nuove nel caso in cui non sia stato possibile trovare un lavoro che richieda le medesime conoscenze e capacità di quello svolto in precedenza dal lavoratore. Inoltre nonostante sia una misura costosa la formazione è lo strumento più efficace a lungo termine.

Nel 2017 l'UE ha destinato un sesto della spesa per le ALMP agli incentivi all'occupazione ovvero a benefici normativi economici o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro per incentivare l'assunzione di determinate categorie di persone.

In un contesto di scarsa domanda di lavoro questi incentivi sono uno strumento fondamentale di sostegno all'occupazione e di tutela alle categorie più deboli, con particolare riguardo verso i giovani e i disoccupati di lunga durata.

È necessario, tuttavia, definire e applicare correttamente tali incentivi, per evitare che le risorse pubbliche vengano allocate in maniera sbagliata e per prevenire possibili “perdite secche” a causa di posizioni lavorative sovvenzionate che sarebbero state ugualmente create o mantenute anche in assenza di incentivi. Un utilizzo improprio degli incentivi all'occupazione può determinare anche una perdita di produttività e il rischio di incorrere nel cosiddetto “effetto sostituzione”. Questo accade quando le imprese sostituiscono i lavoratori maggiormente produttivi con lavoratori sussidiati ma meno produttivi per beneficiare degli incentivi o della riduzione degli oneri fiscali o contributi previdenziali.

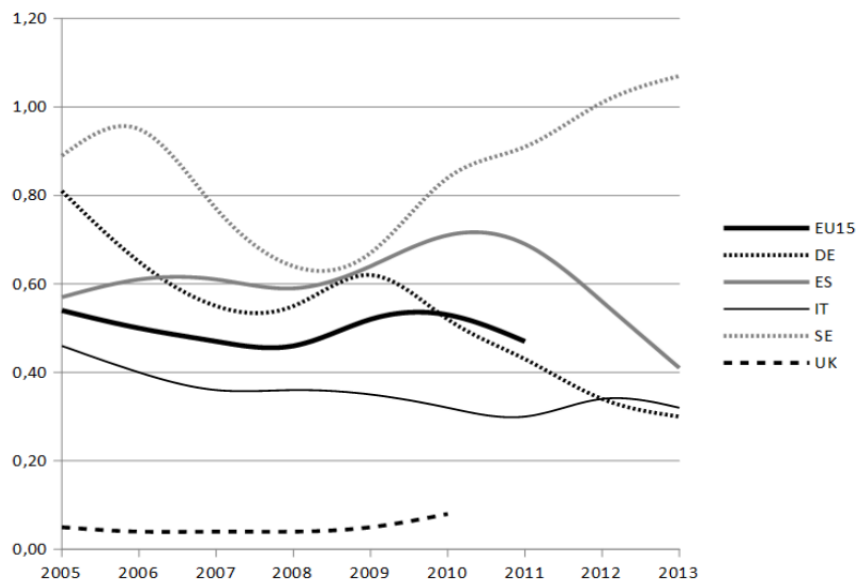
Al fine di limitare tali criticità è necessario rispettare alcune caratteristiche:

- Destinare le sovvenzioni alle categorie che apportano il maggior beneficio sociale netto, come ad esempio ai disoccupati di lunga durata che hanno ridotte possibilità di trovare un impiego e ai giovani senza esperienza che hanno maggior margine di incremento della produttività.
- Indurre i lavoratori ad aumentare la loro produttività affiancando gli incentivi ad efficaci attività di formazione e tutoraggio.
- Preservare il rapporto lavorativo anche successivamente al periodo sovvenzionato.
- Monitorare e valutare periodicamente il comportamento delle imprese in relazione alle assunzioni e dei lavoratori che ne beneficiano.

## 1.4 Utilizzo delle Politiche attive dopo la crisi del 2008

Le politiche attive per il lavoro, dopo la crisi del 2008, hanno trovato maggiore conferma come validi strumenti di contrasto alla disoccupazione sebbene il vero “airbag” di quegli anni fosse rappresentato dalle politiche passive. Infatti, come emerge dai dati riportati dall'Eurostat, la percentuale di spesa sul PIL per le politiche attive, dal periodo antecedente la crisi a quello posteriore, non ha avuto nessun incremento significativo.

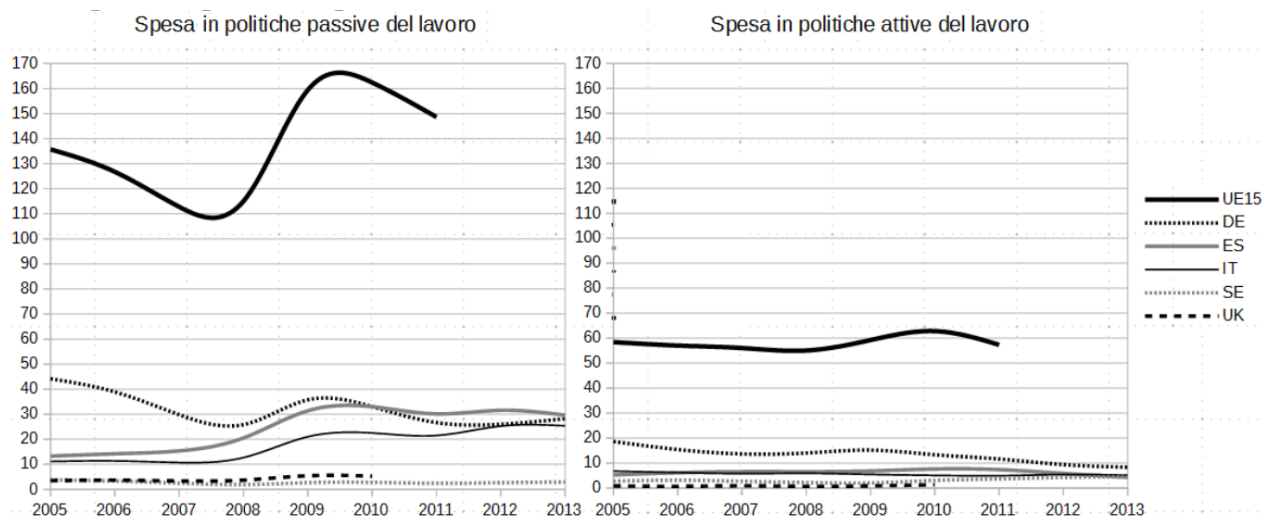
Grafico 1.6 – Percentuale di spesa per le politiche attive sul PIL



Fonte: Eurostat 2016.

Questo perché l’investimento in misure attive non è stato concepito come freno immediato alla crisi ma bensì come un impegno di “lungo periodo” nel tutelare i soggetti che durante lo shock occupazionale si sono dimostrati più fragili. La maggior parte dei Paesi europei, infatti, è ricorsa prevalentemente a politiche passive anche per evitare un crollo dei consumi interni.

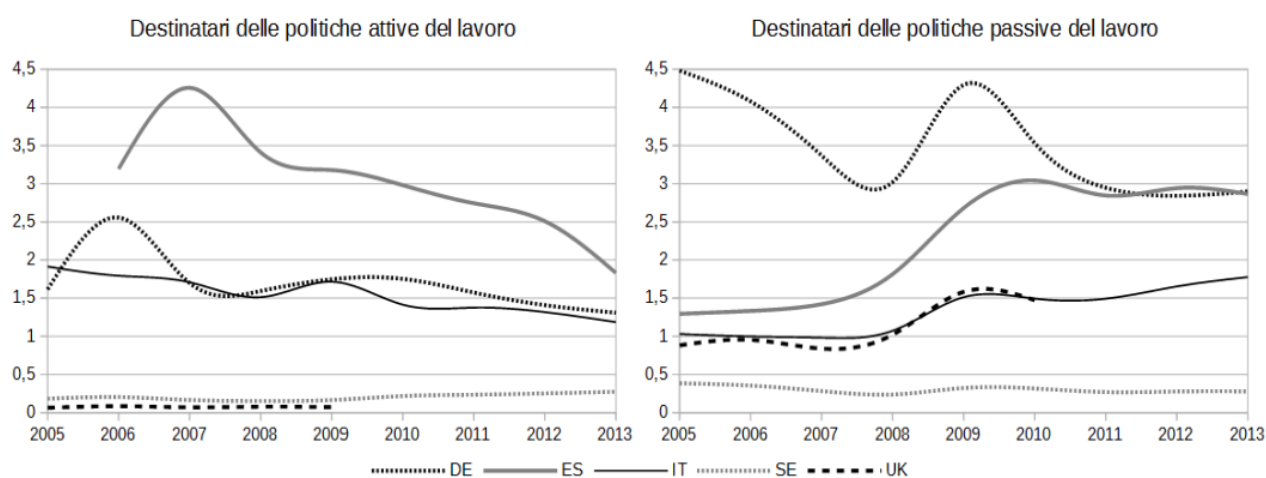
Grafico 1.7 – Spesa in politiche passive e attive del lavoro



Fonte: Eurostat 2016.

Osservando ora il numero assoluto di persone che nell'arco temporale compreso tra il 2005 e il 2013 hanno beneficiato delle politiche attive, possiamo notare come vi sia stato un decremento dei partecipanti sia in Italia che in Spagna e Germania. Tuttavia mentre nei primi due Paesi il calo è dovuto ad una riduzione generale della spesa in misure attive e all'aumento dell'inattività soprattutto tra i giovani e le donne, in Germania il dato "negativo" in realtà è il riflesso di un aumento dei tassi di attività e della partecipazione al mercato del lavoro. Infine per quanto riguarda la Svezia, l'andamento della spesa è piuttosto stabile senza particolari oscillazioni. (Barberis Eduardo e Sergi Vittorio, 2016).

Grafico 1.8 – Destinatari delle politiche attive e passive (centinaia di migliaia)



Fonte: Eurostat 2016

## 1.5 Youth Guarantee

Youth Guarantee (Garanzia Giovani) è un progetto europeo attivo dal 2013, con lo scopo di contrastare la disoccupazione giovanile. L'obiettivo è quello di creare un ponte diretto che colleghi l'istruzione al mondo del lavoro, aiutando i ragazzi ad inserirsi al meglio nel contesto lavorativo.

Tramite l'attuazione di questo piano l'Unione Europea intendeva apportare un forte contributo al raggiungimento di tre obiettivi enunciati dalla strategia "Europa 2020":

1. Incrementare il tasso di occupazione per la fascia di età tra i 20 e i 64 anni fino al 75%
2. Ridurre il tasso di abbandono scolastico sotto il 10%
3. Aiutare almeno 20 milioni di persone ad uscire dallo stato di povertà ed esclusione sociale.



Nello specifico con Garanzia Giovani, i vari stati membri garantiscono l'opportunità ai ragazzi, di età inferiore ai 25 anni, di beneficiare di un'ampia gamma di offerte qualitativamente valide in ambito occupazionale e formativo e di usufruire di contratti di apprendistato e tirocini.

Tali offerte intese come degli incentivi ad essere attivi nel mondo del lavoro, possono essere sfruttate entro quattro mesi dal termine del percorso di studi o dall'inizio del periodo di disoccupazione.

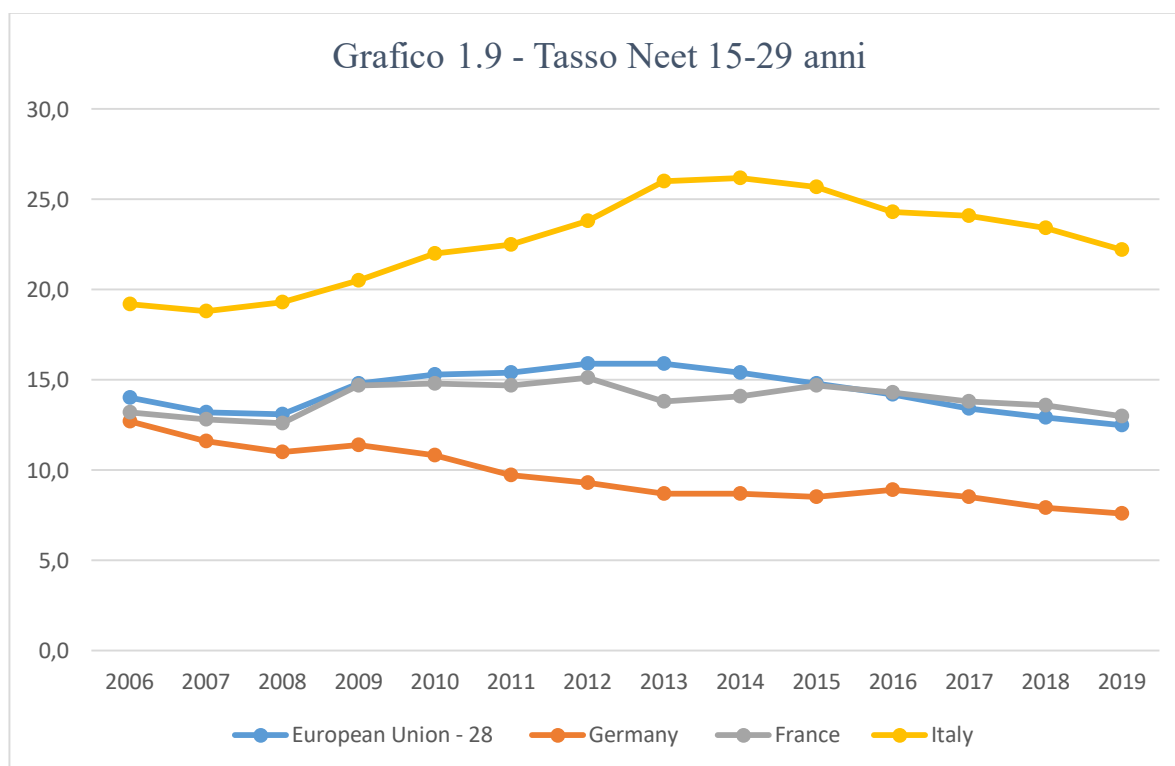
Ad oggi questo progetto ha dato un supporto diretto ad oltre 2,4 milioni di giovani migliorando la loro posizione nel mercato del lavoro europeo. Ogni anno, a partire dal 2014, più di 5 milioni di ragazzi hanno aderito a programmi di supporto all'occupazione e tra questi 3,5 milioni hanno usufruito di un'offerta di lavoro, istruzione permanente, tirocinio o apprendistato.

Nella UE si registrano 2,3 milioni di giovani disoccupati in meno e 1,8 milioni di NEET in meno.

In effetti la disoccupazione giovanile europea per la fascia d'età 15-24 è calata da un picco del 23,7% nel 2013 al 14,4% nel 2019. (vedi grafico disoccupazione giovanile 15-24 anni).

La quota di giovani NEET tra 15 e 29 anni invece è scesa al 13 % rispetto al 15,9% registrato nel 2013.

Nonostante i dati sui giovani che non studiano, non lavorano e non seguono corsi di formazione siano molto incoraggianti, Eurofound stima ancora una perdita di 142 miliardi di euro all'anno (2015) legati a benefici, mancati guadagni e tasse.



*FONTE: elaborazione personale dati Eurostat*

Il programma Garanzia Giovani viene finanziato in parte dal Fondo sociale europeo ed in parte dall'Iniziativa per l'occupazione giovanile IOG.

Quest'ultima è stata messa in campo per sostenere i giovani che vivono in regioni in cui la disoccupazione giovanile supera il 25%, mirando in modo particolare alla categoria dei NEET per via del loro elevato tasso registrato in Europa nel 2012.

Al momento dell'avvio l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile si avvaleva di un budget di 6,4 miliardi di euro. Successivamente, a causa dell'ancora elevata disoccupazione giovanile, la somma iniziale è stata incrementata di 2,4 miliardi a portando il fondo a 8,8 miliardi.

(sito ufficiale Commissione europea)

## Cap 2 Tre Stati a confronto

### 2.1 Francia

A seguito dell'integrazione del lavoro "Politiche attive per l'occupazione in Francia" di Jacques Rojot Dr Le Flanchec (2005) con i dati presi dal ministero del lavoro francese, è possibile riassumere le principali misure adottate dal governo per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile.

#### Una dimensione strutturale: il lavoro temporaneo

È stato regolamentato in Francia il cosiddetto lavoro temporaneo, per cui il lavoratore viene assunto da un'impresa (detta agenzia), che poi si occupa di "mandarlo in missione" presso un'azienda cliente (un po' come le nostre ex agenzie interinali), per un determinato periodo di tempo, necessario per svolgere uno specifico compito. È importante sottolineare che il lavoratore temporaneo non viene assunto dall'impresa in cui lavora, ma dall'impresa che si occupa del suo collocamento.

Per evitare l'abuso di questo strumento da parte delle imprese, la legislazione francese impone alcune limitazioni, tra le quali, ad esempio:

- un'impresa non può licenziare un proprio lavoratore per assumere un lavoratore temporaneo che svolga le stesse mansioni;
- le imprese che licenziano un proprio dipendente per ragioni economiche non possono servirsi di nuovi lavoratori temporanei per i successivi 6 mesi;

- non è possibile sostituire lavoratori dipendenti in sciopero con lavoratori temporanei;
- non è possibile utilizzare i lavoratori temporanei per ricoprire posizioni che vengono considerate permanenti in azienda;

La ratio sottostante a queste limitazioni è quella di evitare che le imprese sostituiscano i propri lavoratori con lavoratori temporanei, creando un'eccessiva instabilità nel mercato del lavoro.

La legge francese stabilisce un principio di parità di trattamento tra lavoratori temporanei, che si intende tutelare, e lavoratori a tempo pieno. In particolare, si stabilisce che un lavoratore temporaneo non possa avere un salario inferiore ad un lavoratore a tempo pieno con pari mansioni.

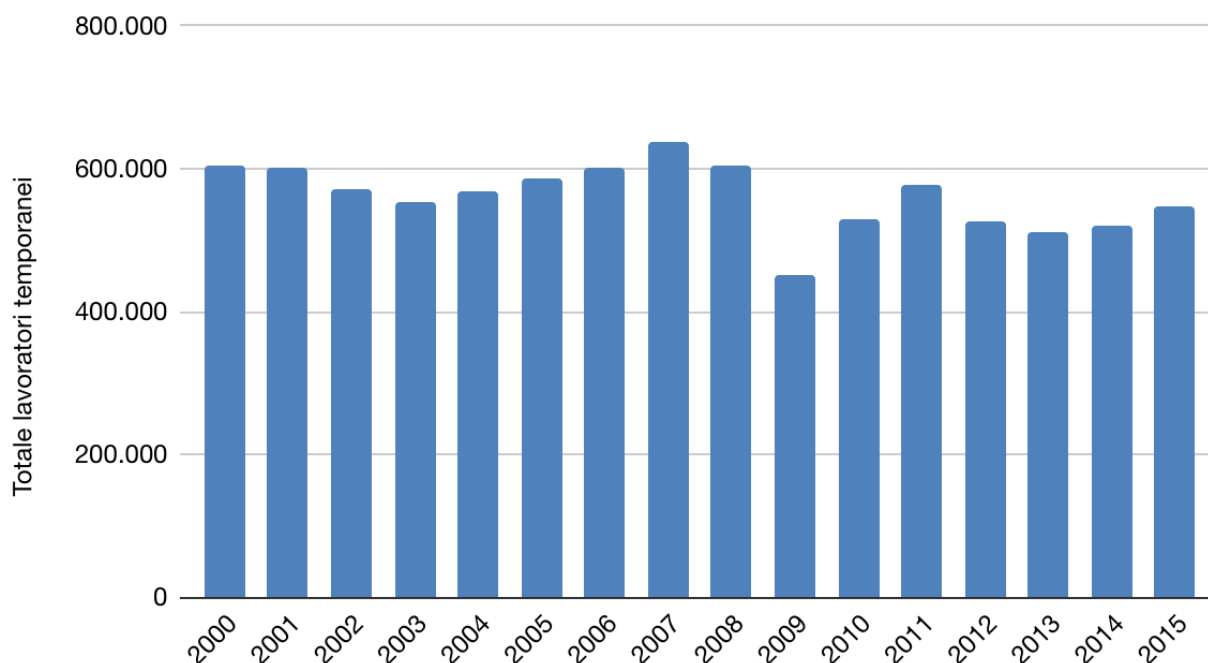
Inoltre, sempre per tutelare i lavoratori temporanei, il legislatore impone massimi periodi di prova particolarmente brevi, che vanno da due a cinque giorni, a seconda della durata del contratto di lavoro temporaneo.

Questa dimensione strutturale di lavoro temporaneo (fortemente regolamentata negli anni novanta) si è dimostrata fin da subito efficace, permettendo l'accesso a oltre 300 mila giovani nel mercato del lavoro nel 2000.

La flessibilità di questa forma di lavoro si traduce in una grande variabilità della domanda di lavoratori temporanei nel tempo, passando da una richiesta nel settore industriale a quella dei servizi e viceversa. Questa variabilità impone alle imprese che offrono lavoro temporaneo di investire molto nella formazione dei propri lavoratori, per venire incontro alle mutabili richieste delle imprese clienti.

Il lavoro temporaneo è un fenomeno molto diffuso in Francia, dove nel 2015 contava circa 550 mila impiegati. Nell'analizzare il trend di occupati attraverso il lavoro temporaneo risulta subito evidente come vi sia stato un picco negli anni 2007/2008, gli anni della crisi, e un successivo calo di occupati fino al 2011. È possibile ipotizzare che abbia rappresentato una soluzione tampone per coloro che erano disoccupati a causa della crisi, ma che non sia stato, e che non debba essere considerato, uno strumento definitivo contro la disoccupazione di lunga durata, come dimostrato dal brusco calo di occupati negli anni immediatamente seguenti al 2008.

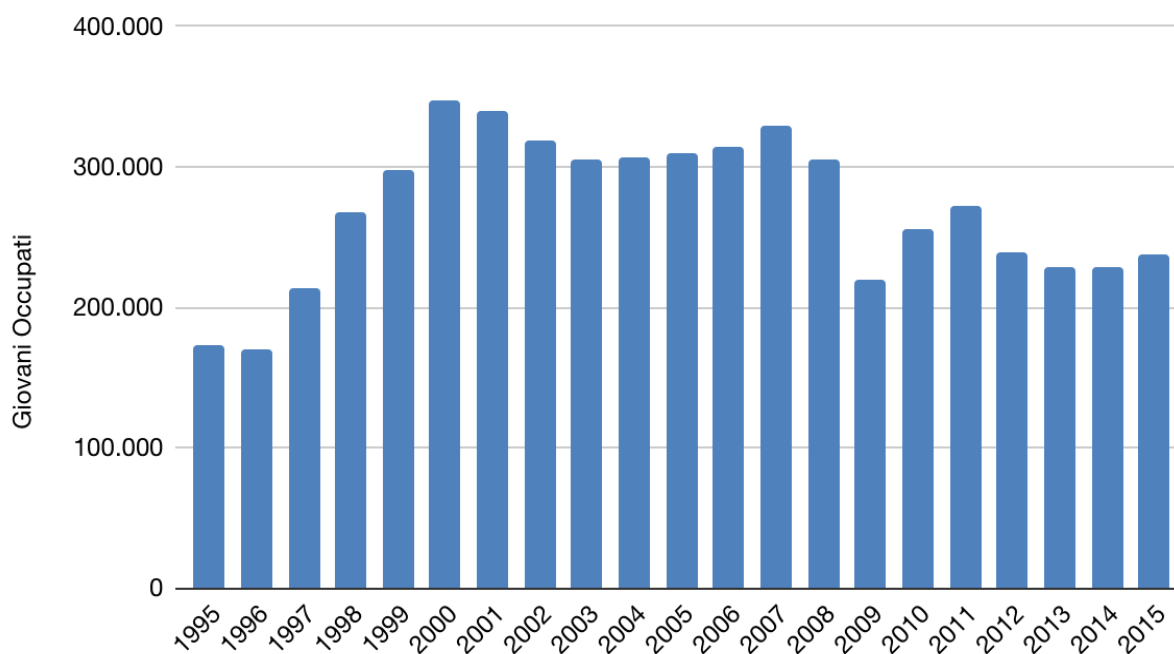
Grafico 2.1 – Evoluzione del fenomeno Lavoro Temporaneo



*Fonte: Ministero del lavoro francese*

Come suggerisce il grafico sottostante, inoltre, si ebbe tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila una crescita di giovani che hanno fatto uso di questo strumento. L'occupazione giovanile temporanea, nonostante sia scesa dopo la crisi del 2008, rimane comunque elevata, con quasi 240 mila giovani che nel 2015 vengono impiegati.

Grafico 2.2 – Giovani Occupati (fino a 29 anni) nel Lavoro Temporaneo



Fonte: Ministero del lavoro francese

### Contratto di apprendistato

Un'ulteriore misura messa in atto dal governo francese è l'apprendistato, uno strumento che in Francia ha un'importante tradizione, essendo regolato già dal 1919.

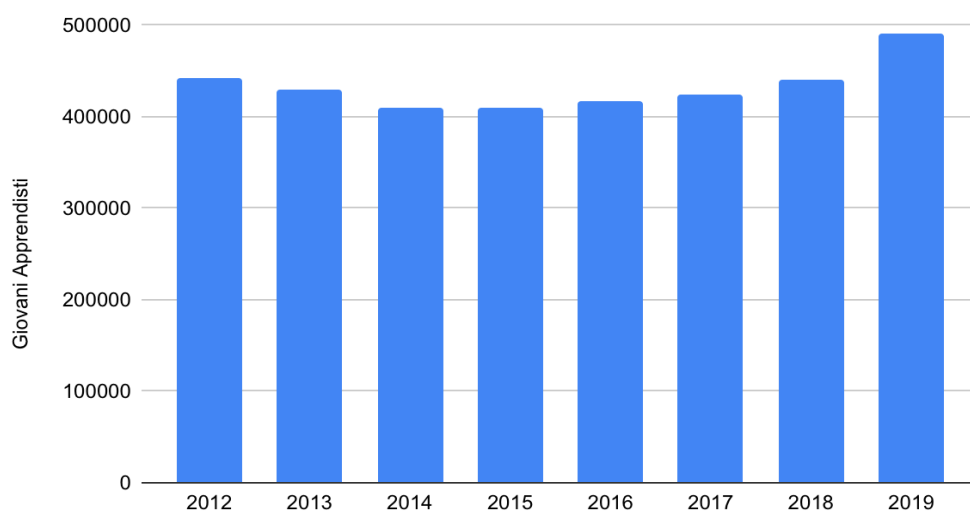
Il concetto di apprendistato implica quello di alternanza, ovvero il giovane deve conseguire una formazione pratica attraverso l'apprendistato e una formazione professionale teorica in una scuola o in un centro di formazione professionale della stessa azienda.

A differenza dei comuni contratti di stage diffusi nel nostro paese, l'apprendista percepisce uno stipendio da parte dell'azienda in cui lavora: stipendio che solitamente è in funzione dell'età dell'apprendista e dagli anni di studio accumulati. L'azienda ospitante deve inoltre mettere a disposizione di quest'ultimo un tutor, che lo affianchi e lo guidi nella crescita professionale.

Il contratto di apprendistato è riservato solo a persone di età compresa tra i 16 e i 29 anni, che abbiano adempiuto agli obblighi scolastici.

Le aziende che decidono di investire sui giovani apprendisti vengono ricompensate con l'esenzione parziale o totale, in base alle dimensioni dell'azienda, dei contributi previdenziali degli apprendisti. Inoltre, le aziende ricevono un contributo finanziario per aver assunto gli apprendisti e, nel caso in cui decidessero di offrire la formazione teorica "in house", quindi tramite propri centri di formazione, riceveranno un ulteriore contributo.

Grafico 2.3 – Numero Giovani in Apprendistato



*Fonte: elaborazione dell'autore su dati del ministero del lavoro francese*

I dati mostrano come i giovani che aderiscono ad un contratto di apprendistato siano in un trend di crescita a partire dal 2015, fino ad arrivare a 491 mila nel 2019: un numero importante di giovani salariati, che nel contempo accrescono le proprie abilità.

### Contratto professionale

Nel 1983 le parti sociali, partendo da un accordo nazionale, introducono tre nuove tipologie di contratto, alternative al già esistente contratto di apprendistato, ma con il medesimo obiettivo di combinare una formazione professionale ottenibile mediante l'occupazione e una formazione più teorica, fornita dai centri di formazione professionale.

Naturalmente questi tre contratti, che perseguono la formazione in alternanza, sono dedicati ai giovani e al loro inserimento sul mondo del lavoro con le giuste competenze.

Risulta fondamentale analizzare queste tipologie di formazione in alternanza in quanto nel 2004 l'ordinamento francese in materia di formazione professionale accoglie i contratti proposti dalle parti sociali, riunendoli nell'unica fattispecie di "contratto professionale".

Nel dettaglio, quindi, i contratti proposti sono:

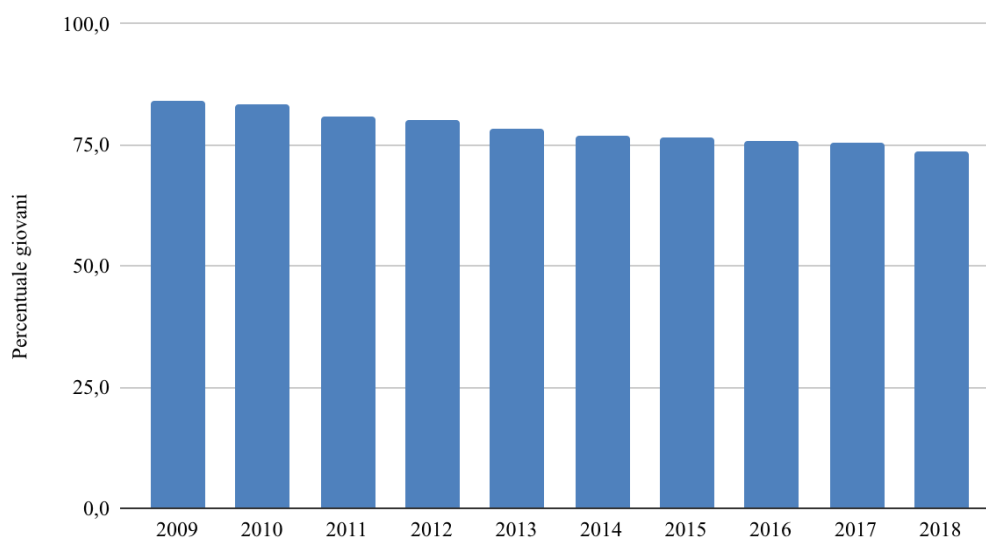
- Il contratto di qualificazione: questo contratto, che si sostanzia in un'alternanza composta dal 25% della durata in una formazione teorica e nel restante 75% in lavoro effettivo, si conclude con il conseguimento di un diploma, che ufficializza le conoscenze e competenze acquisite, e che è spendibile per l'eventuale ricerca di un nuovo impiego. D'altra parte il datore di lavoro

è incentivato nell'assumere attraverso contratti di qualificazione in quanto beneficia dell'esenzione dei contributi per la previdenza sociale.

- Il contratto di adattamento: lo scopo di questa fattispecie è quello di integrare le conoscenze dei giovani, che non permettono loro di essere immediatamente inseriti nel mondo del lavoro, con conoscenze più pratiche e spendibili immediatamente. In questo caso si offre al giovane, che già possiede conoscenze teoriche, una formazione professionale che viene acquisita sul posto di lavoro.
- Il contratto di indirizzo: è un contratto riservato ai giovani in una situazione svantaggiata di età massima di 22 anni. Il contratto stabilisce che minimo il 25% della durata del contratto deve essere riservata ad aiutare i giovani ad ottenere una qualifica. Il salario ad essi riservato varia dal 30 al 65% del salario minimo. In cambio il datore di lavoro ottiene l'esenzione dei contributi previdenziali sullo stipendio.

Come citato in precedenza questi contratti sono stati riuniti nel 2004 nel contratto professionale, non più riservato ai soli giovani che vogliono entrare nel mondo del lavoro, ma esteso anche agli adulti in cerca di occupazione. Questo contratto si propone di attuare un percorso di alternanza, dove al disoccupato viene proposto un percorso che contiene un periodo di lavoro compatibile con una specifica qualificazione e, al contempo, una specifica formazione professionale. La durata minima della formazione “in aula” deve essere minimo il 15% della durata del contratto, fino ad un massimo di 150 ore. Questi limiti possono variare a seconda del settore di occupazione del candidato.

Grafico 2.4 – Percentuale contratti professionali fatti ai Giovani



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del ministero del lavoro francese.

Come si può notare dal grafico, nonostante il contratto professionale sia stato riformato e non più dedicato esclusivamente ai giovani, la percentuale di quest'ultimi rispetto all'intero numero di contratti siglati è notevole, anche se si assiste ad un trend discendente.

Infine, la Francia mette a disposizione un ulteriore strumento per i giovani particolarmente svantaggiati: la "scuola della seconda opportunità". Questa istituzione è riservata ai giovani con meno di 26 anni, che non hanno conseguito un diploma o una formazione professionale. Inoltre, per poter accedere all'attività formativa offerta, non è richiesto alcun prerequisito o competenza pregressa. L'obiettivo è quello di formare gratuitamente e, successivamente, introdurre nel mondo del lavoro i giovani che non studiano né lavorano.

La scuola delle seconde opportunità è gestita dagli enti locali francesi e viene finanziata dai consigli regionali.

Poiché per accedere a questa tipologia di incentivo, come detto poc'anzi, non è richiesta alcuna conoscenza pregressa, ne deriva che la moltitudine di giovani che intraprendono il percorso formativo è molto diversificata dal punto di vista culturale. È evidente quindi, che sia necessario offrire un'esperienza personalizzata per gli studenti: personalizzazione che è diventata una priorità per la scuola della seconda opportunità, che offre, dal punto di vista teorico, dai corsi più elementari, come francese, grammatica e aritmetica, ai più complessi dedicati all'acquisizione di competenze spendibili in un ambito professionale.

Spesso questa scuola accoglie anche giovani con un background complicato, ai quali offre anche un'educazione civica e mirata a competenze sociali, atta alla reintroduzione della persona in un contesto di collettività, oltre che meramente lavorativo.

Molto spesso, per gli studenti avanzati che stanno acquisendo competenze professionali, è riservato un periodo di alternanza studio-lavoro presso aziende partner della scuola, in grado di rafforzare l'efficacia della formazione.

Durante il periodo formativo lo studente, che si presume privo di mezzi per il proprio sostentamento, gode dello status di tirocinante, per il quale gli viene offerta una retribuzione.

Non viene stabilita una durata massima per il percorso formativo, ma anch'essa viene personalizzata in base al livello di preparazione del giovane e ai tempi necessari per la sua introduzione nel contesto lavorativo.



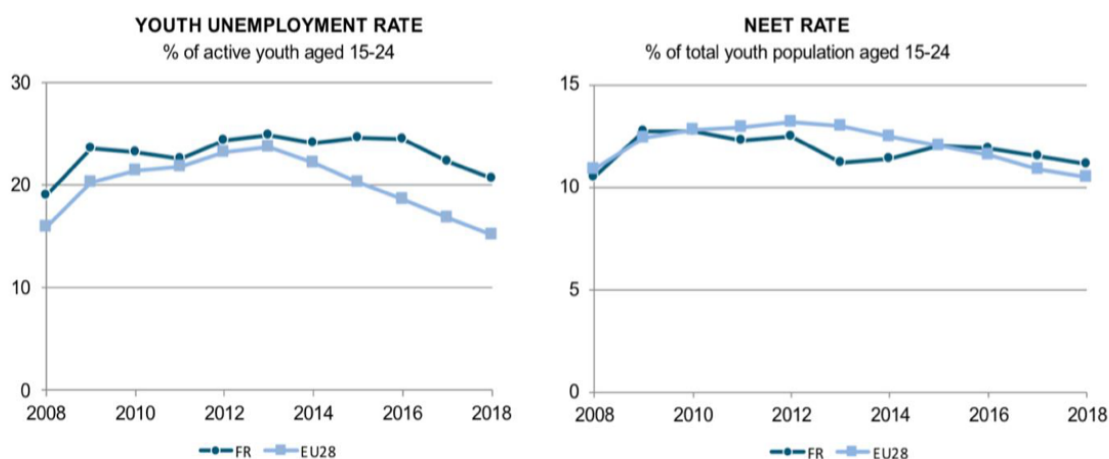
## Risultati Garanzia Giovani

Anche la Francia ha aderito, nel 2013, al progetto europeo “garanzia giovani”, presentando un piano di attuazione che prevedeva il rafforzamento delle misure esistenti, con particolare riguardo per i tirocini, non solo incentivandoli, ma anche garantendo che non diventassero uno strumento di abuso e sfruttamento del lavoro giovanile. Molti sforzi economici, infatti, sono stati compiuti per il loro monitoraggio.

Per valutare l’efficacia delle politiche di incentivo al lavoro che rientrano nel progetto “garanzia giovani” ci si riferisce al rapporto 2020 della Commissione Europea, creato appositamente a questo scopo. La valutazione del tasso di adesione dei NEET agli strumenti messi a disposizione dal quadro normativo francese è molto positiva: il tasso di adesione è pari al 79,8%, molto superiore alla media europea del 38,9%. Tuttavia, emergono alcune criticità nel momento in cui si osservano i dati sulla disoccupazione giovanile e sulla percentuale di NEET rispetto al totale della popolazione; entrambi, sebbene in calo, sono ancora superiori alle rispettive medie europee (vedi grafico sottostante). (European commission, “The Youth Guarantee country by country – Francia”, 2020)

Grafici 2.5 – Youth Guarantee monitoring (key data)

### 1. Main trends in young people's labour market performance



Fonte: Eurostat 2019.

Considerando quindi le misure attuate del governo francese, risulta evidente come la “ricetta” utilizzata per introdurre i giovani nel mondo del lavoro consista in una massiccia attività formativa professionalizzante, condotta parallelamente alla formazione sul campo, che si traduce in incentivi per l’alternanza scuola-lavoro, momenti di apprendistato e qualunque strumento in grado di avvicinare quanto più possibile il giovane a svolgere mansioni in contesti lavorativi.

## 2.2 Germania

Nel riassumere le principali politiche tedesche non si può prescindere dal lavoro di Frank P. Wehinger “Politiche attive per l’occupazione in Germania” (2005) che unito ai dati del ministero del lavoro tedesco offre una panoramica sulle misure più efficaci adottate nel paese.

### Sistema doppio

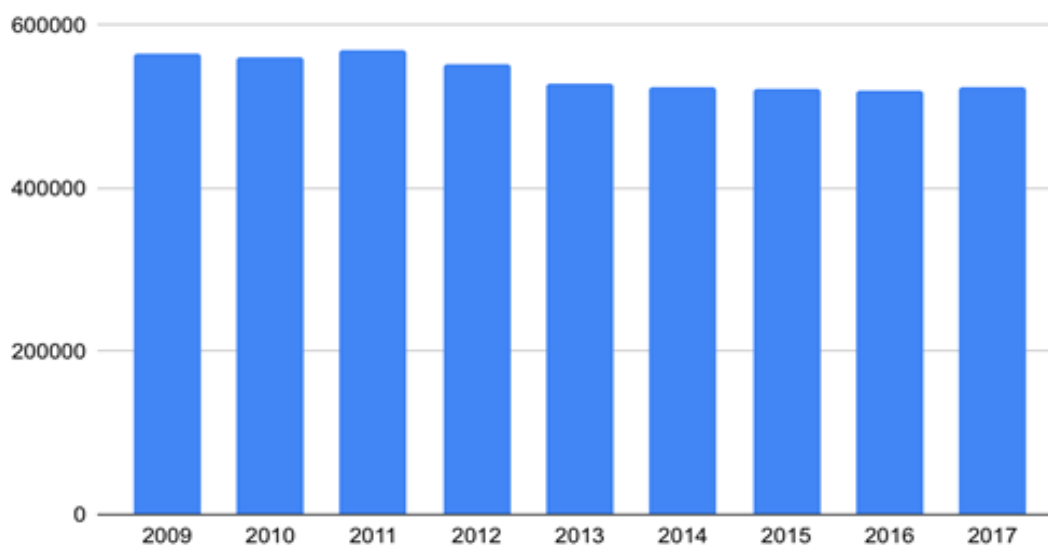
Parallelamente a quanto visto in precedenza con la Francia, anche le politiche di lavoro giovanili tedesche credono molto nel modello di alternanza tra formazione professionale teorica affiancata contemporaneamente ad un’esperienza pratica nel mondo del lavoro.

Per questo motivo in Germania si assiste al cosiddetto sistema doppio: un’opportunità formativa che viene offerta ai giovani neodiplomati che non intendono proseguire gli studi intraprendendo la carriera universitaria.

Nel sistema doppio il giovane comincia un percorso che lo porta a trascorrere, mediamente, tre anni in un’azienda ospite, nella quale apprende la pratica lavorativa e, parallelamente, frequenta lezioni di formazione professionali in aula, che gli forniscono le basi teoriche.

È evidente dunque come questo sistema, se opportunamente utilizzato, permetta di introdurre i giovani sul mercato del lavoro in maniera efficace, contribuendo anche alla creazione di un legame tra il candidato e l’azienda dove viene svolto l’apprendistato. Il periodo di apprendistato è, infatti, sufficientemente lungo (tre anni come detto prima) affinché il ragazzo comprenda e si adatti perfettamente ai meccanismi dell’azienda ospitante, e ne assorba il know how; d’altra parte gli sforzi e gli investimenti che l’azienda compie per formare l’apprendista trovano la naturale conclusione nell’instaurazione di un rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato.

Grafico 2.6 – Numero nuovi apprendisti nel sistema doppio



Fonte: elaborazione personale dati di “German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training”.

Il grafico mostra come il sistema doppio sia ampiamente diffuso e coinvolga ogni anno circa 500 mila giovani.

Per confermare l’efficacia di questo strumento, di seguito sono riportati i dati comunicati da “German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training”:

- nel 2018 il 96,4% degli assolvanti al sistema duale lavora, questo significa che ogni anno, in media, quasi mezzo milione di giovani vengono introdotti sul mercato del lavoro dopo il percorso di formazione.
- Il 74% degli apprendisti viene inoltre assunto dall’azienda incaricata di formarli, dato che certifica la creazione del legame apprendista-azienda sopra menzionato.

Infine i dati forniti mostrano che un quinto delle aziende in Germania (il 19.8%) aderiscono al programma di formazione, contribuendo alla crescita professionale dei nuovi lavoratori tedeschi.

Accanto al sistema doppio, lo stato tedesco offre i più canonici programmi di formazione professionale, dedicati a varie categorie di giovani, da quelli che non hanno trovato posto nell’ammissione al sistema doppio, a quelli più svantaggiati, magari immigrati o con disabilità.

Molto spesso i corsi di formazione professionale offerti includono un periodo di tirocinio in un’azienda, ma, al contrario di quanto accade nel sistema doppio, dove viene data maggiore importanza alla parte di apprendistato, in questo frangente il periodo di esperienza lavorativa non può superare il 50% della durata del corso. Allo studente tuttavia viene riconosciuto il diritto di percepire

uno stipendio dall'azienda presso la quale lavora, che non deve essere inferiore a 192 euro al mese. D'altra parte, per avvicinare le aziende al mondo della formazione, il datore di lavoro è esentato dal versare contributi previdenziali del giovane ospitato.

Esistono diversi corsi di formazioni professionali, concepiti per le specifiche esigenze delle diverse categorie di giovani che aderiscono al programma, di seguito i più comuni:

- corsi di formazione base, per studenti che non sono riusciti a trovare posto presso il sistema doppio e che hanno difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro.
- corsi per migliorare le prospettive di giovani svantaggiati, immigrati, giovani con lacune educative, ex carcerati.
- corsi dedicati ai giovani portatori di handicap
- corsi con orientamento motivazionale per coloro che non sono riusciti ad entrare nel mondo del lavoro e rischiano di perderne definitivamente il contatto a causa della mancanza di motivazione (diventando di fatto dei NEET), o dell'emarginazione sociale.

Nell'ottica di garantire a tutti i giovani un'adeguata preparazione professionale attraverso l'apprendistato, il governo federale di impegna a provvedere al pagamento di un "sussidio di apprendistato" ai giovani tedeschi che, a causa dello svolgimento del tirocinio, sono costretti ad allontanarsi dai propri genitori. Il sussidio di apprendistato infatti si propone di coprire le spese sostenute per l'affitto, il trasporto e il sostentamento dello studente.

In questo modo si incentiva il giovane ad ampliare gli orizzonti della propria formazione professionale oltre i confini delle realtà aziendali offerte nel luogo di provenienza.

Le misure sopra elencate hanno l'obiettivo di fornire ai giovani le conoscenze e competenze necessarie per l'ingresso nel mondo del lavoro, tuttavia, le politiche attive del lavoro tedesco si sviluppano, parallelamente, per offrire un supporto a coloro, che, pur possedendo le conoscenze necessarie, non riescono a trovare un impiego.

Questo si sostanzia nel JA Plus (Jugend in Arbeit Plus), una misura finanziata ed attuata dalle regioni, le quali non agiscono singolarmente, ma si coordinano in una rete detta "round table".

il JA plus viene incontro ai giovani disoccupati cosiddetti di lungo periodo, la cui situazione rischia di diventare patologica. I requisiti per entrare nel programma consistono nell'aver un'età inferiore a 25 anni ed essere disoccupati da più di sei mesi.

JA Plus offre un servizio di consulenza e attivo servizio di collocamento del giovane, attraverso l'esecuzione di un protocollo che prevede diversi step. In primo luogo un referente procede con la profilazione dei candidati, individuandone punti di forza e di debolezza, nello spirito di una concreta trasparenza con le aziende ai quali verranno proposti, successivamente i giovani vengono supportati attivamente nella ricerca di un impiego, sia attraverso un'attività consulenziale, sia attraverso figure,

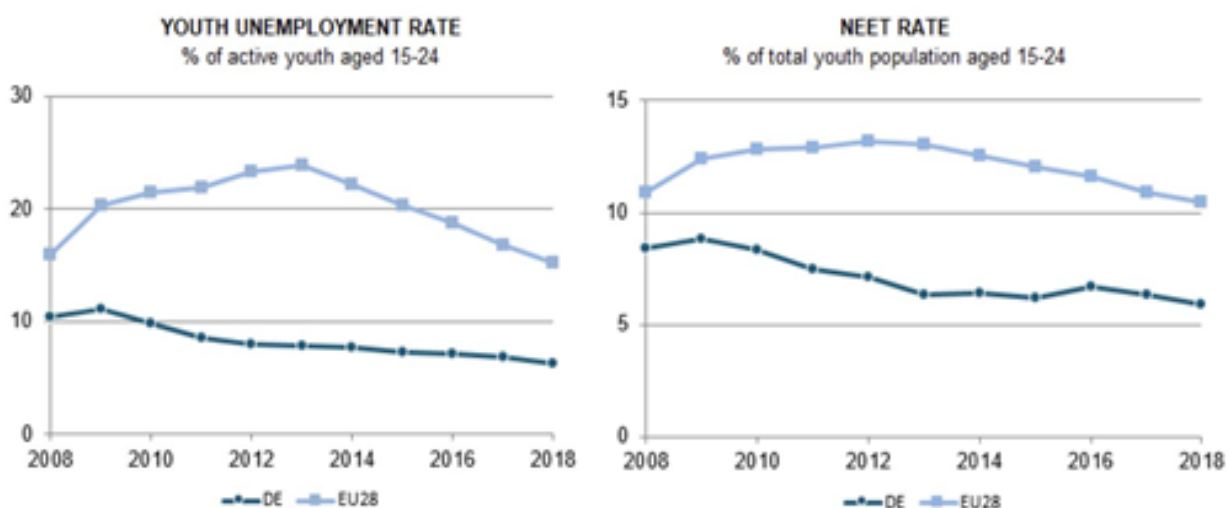
collaboratori di JA Plus, che si occupano di abbinare i candidati alle aziende partner nel migliore dei modi. Infine il giovane viene seguito nell'inserimento nel mondo del lavoro, con particolare riguardo al fatto che gli venga offerto un contratto regolare e non part time o sottopagato.

Le aziende sono incentivate a diventare partner del progetto JA Plus in quanto ricevono un iniziale rimborso per il salario pagato al candidato che può arrivare anche al 50%.

## Risultati Garanzia Giovani

Anche la Germania ha aderito, nel 2014, al progetto garanzia giovani, presentando le proprie proposte basate prevalentemente sul rafforzamento del sistema duale, utilizzando le risorse per l'incentivazione ai tirocini, ma anche per l'inclusione dei giovani più svantaggiati e degli immigrati. Le valutazioni della commissione europea sulle politiche inerenti garanzia giovani sono molto positive, considerato che i dati mostrano come sia la disoccupazione giovanile che la percentuale di NEET rispetto alla popolazione giovanile sono in un trend decrescente e si mantengono al di sotto della media europea. Questi dati sono riassunti nel grafico sottostante. (European commission, "The Youth Guarantee country by country – Germany", 2020)

Grafici 2.7 - Youth Guarantee monitoring (key data)



Fonte: Eurostat 2019.

Così come visto in precedenza con la Francia, anche la Germania traduce la lotta alla disoccupazione giovanile nell'attuazione di programmi di alternanza formazione-lavoro. Il sistema duale è per la Germania infatti la prima forma di introduzione alla professione, e ne rappresenta il naturale ingresso.

Le altre politiche attive appena illustrate invece fungono da supporto al sistema doppio, qualora questo fallisca o il giovane non riesca a farne parte.

## 2.3 Italia

Nonostante il mercato del lavoro italiano stia assistendo ad una lieve ripresa alcune categorie come quella dei giovani e dei NEET rimangono ancora svantaggiate.

Il rapporto ANPAL del 2019 analizza i risultati ottenuti nel mercato del lavoro a 4 anni dall'attuazione del piano Garanzia giovani in Italia.

Secondo questo rapporto il bilancio finale dei giovani che hanno aderito al programma è di 1 milione e 390 mila, al netto delle cancellazioni d'ufficio. Di questi oltre tre quarti sono stati presi in carico dai centri per l'impiego.

Le misure di politica attiva sono rivolte a 583.619 giovani, ovvero il 56,1% dei presi in carico e al 30 settembre 2018 ammontano complessivamente a 720.03226. Di coloro che ne prendono parte il 42,7% risiede al nord, il 21,3% al centro e il 36% al Sud e nelle Isole.

Osservando la condizione occupazionale dei giovani al termine del programma risulta che il 63,7% dei ragazzi che hanno concluso una misura all'interno di Garanzia Giovani hanno ottenuto un impiego.

Come evidenziato nella tabella sottostante, il tirocinio detiene la percentuale più elevata di giovani che hanno ottenuto un'offerta di lavoro dall'azienda ospitante (48,9). Seguono a scalare dalla formazione (19,2%) e dal servizio civile (7,6%).

Tabella 2.8 – Esiti occupazionali a conclusione dell'esperienza (v.%)

	Totale	Tirocinio	Formazione	Servizio civile
Un'offerta di lavoro dall'azienda/ente presso cui hai svolto l'esperienza	38,3	48,9	19,2	7,6
Un'offerta di lavoro da un'azienda/ente diversa da quella presso cui hai svolto l'esperienza	2,7	2,5	3,8	1,5
Una proposta di tirocinio dall'azienda/ente presso cui hai svolto l'esperienza	1,4	1,3	2,2	0,2
Non hai ricevuto nessuna proposta	56,3	46,4	73,2	89,5
Altro	1,3	1,0	1,6	1,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

Il rapporto del CNEL del 2019 sul mercato del lavoro spiega che nonostante il tasso di inserimento occupazionale abbia ottenuto buone performance (51,4%) è necessario filtrare questo risultato

tenendo in considerazione che il dato riguarda circa 300 mila giovani sui 600 mila presi in carico rispetto al milione e 700 mila iscritti alla misura. Si parla quindi del 18% del totale dei partecipanti a Garanzia Giovani.

Inoltre i dati raccolti riflettono un'importante differenza tra le regioni i cui tassi più elevati di occupazione si registrano al Nord-Est (61,5%) mentre al Centro e al Sud calano rispettivamente al 53% e al 39,1%.

Da un'ulteriore analisi sui contratti ottenuti dai giovani, si può notare come la percentuale di ragazzi che dispongono di un contratto a tempo indeterminato o di apprendistato risulti significativamente maggiore tra coloro che hanno aderito al programma (38,6%) rispetto a quella riscontrata normalmente nel mercato del lavoro (21,7%). L'evidenza empirica quindi ci porta a sostenere che la probabilità di trovare un lavoro stabile aumenta con la partecipazione al programma Garanzia Giovani.

#### Tabella 2.9 – Tipologia di contratto

(confronto Garanzia Giovani VS non Garanzia Giovani,%)

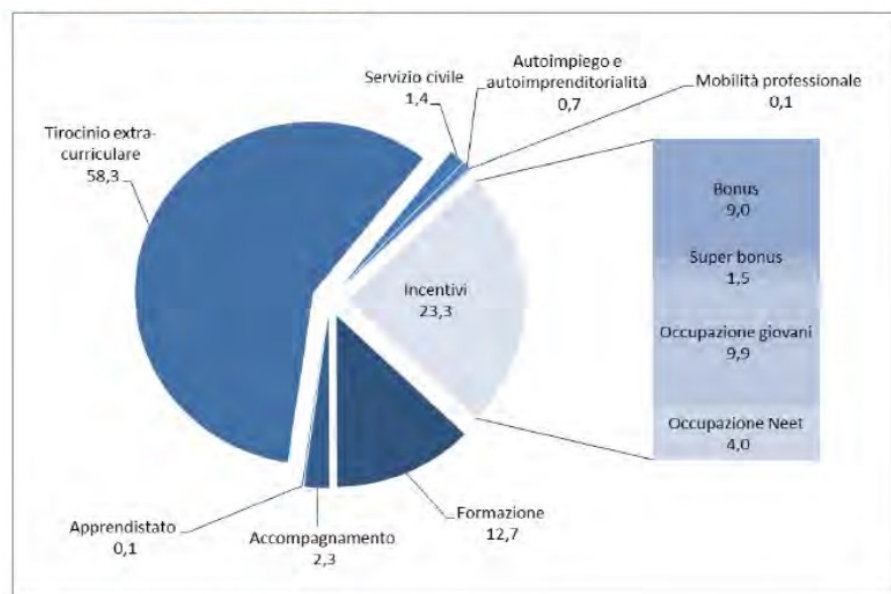
	Non GG	GG	Totale
Tempo indeterminato	15,2	21,6	18,8
Tempo determinato	46,1	34,2	39,4
Apprendistato	6,5	17,0	12,4
Co.co.co/contratto inserimento	3,8	3,4	3,6
Interinale/somministrazione	0,6	1,0	0,9
Intermittente/lavoro	7,1	5,5	6,2
Collaborazione occasionale	3,6	3,2	3,4
Accordi informali/nessun contratto	11,3	9,2	10,2
Lavoratore autonomo	5,9	4,9	5,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

Per quanto riguarda le misure di politica attiva offerte, il tirocinio risulta essere quella più utilizzata (58,3%) nonché quella che offre maggiori probabilità occupazionali. Per i giovani che hanno concluso questa esperienza infatti la probabilità marginale di trovare un lavoro viene incrementata di oltre il 100% nei due/tre mesi successivi al suo termine.

(ANPAL, Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani, 2019)

## Grafico 2.10 – Misure di Politica Attiva



Fonte: ANPAL (dati al 30 settembre 2018)

### Incentivi all'occupazione

La lotta contro la disoccupazione giovanile impone di affrontare il problema non solo dalla parte dell'offerta di lavoro ma anche da quello della domanda. Spesso infatti dal punto di vista delle imprese la categoria dei giovani appare meno attrattiva rispetto a quella dei lavoratori più anziani i quali normalmente sono dotati di maggiore esperienza e produttività (almeno nell'immediato).

In risposta a questo problema il nostro Paese mette a disposizione delle imprese un'ampia offerta di incentivi al lavoro, tali da rendere più appetibile la proposta giovanile sul mercato alleggerendo il costo della manodopera.

Entrando nel merito del tema il documento della camera dei deputati (Incentivi all'occupazione, 2020) riportata tutti i principali sgravi contributivi per le nuove assunzioni.

#### Incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile

Con l'attuazione della legge di bilancio 2018 i datori di lavoro possono beneficiare di una riduzione dei contributi previdenziali in seguito all'assunzione, con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, di un soggetto di età inferiore ai 35 anni.

Tale riduzione è pari:

- Al 50% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro



- Al 100% se l'assunzione riguarda uno studente che ha eseguito almeno il 30% delle ore di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato presso lo stesso datore. Congiuntamente a questa condizione per poter ottenere la totale esenzione è necessario anche che la rispettiva assunzione sia avvenuta entro sei mesi dal conseguimento del titolo di studio da parte del suddetto giovane.

L'applicazione della riduzione perdura su base mensile per massimo 36 mesi mentre annualmente è possibile raggiungere un importo massimo di 3000 euro.

L'incentivo inoltre non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni ed esclude i contratti di apprendistato, quelli a tempo determinato e i rapporti di lavoro domestico.

#### Incentivo IO lavoro

Questo incentivo è rivolto ai datori di lavoro che assumono giovani tra i 16 e 24 anni o disoccupati dai 25 anni in su che non hanno avuto negli ultimi sei mesi non un impiego regolarmente retribuito. L'idoneità ad accedere a questa agevolazione è legata alla stipulazione di una delle seguenti forme contrattuali:

- Contratto a tempo indeterminato (anche in somministrazione);
- Contratto di apprendistato professionalizzante;
- Contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per soci lavoratori di cooperative;
- Contratti di lavoro a tempo parziale.

Tale incentivo si traduce in un completo esonero del datore di lavoro dal versamento dei contributi previdenziali a suo carico per un periodo di 12 mesi dal momento in cui avviene l'assunzione e per al massimo 8060 euro annui.

Questo sgravio inoltre è cumulabile con altre tipologie di incentivi ed è utilizzabile nel limite di spesa di 329,4 milioni stanziati dal Pon Spao (Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive) finanziato dal Fondo sociale europeo e dal Poc Spao (Programma operativo complementare Sistemi di politiche attive per l'occupazione).

#### Incentivo assunzioni nel mezzogiorno

Al fine di attenuare il forte divario occupazionale tra nord e sud, nelle regioni di Campania, Molise, Abruzzo, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, viene concessa la totale esenzione contributiva per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani under 35 o di 35 compiuti.

Per poter usufruire di tale esenzione è necessario che i neoassunti non lavorino con contratto regolarmente retribuito da almeno 6 mesi.

Inoltre stando alla legge di bilancio 2019 l'esenzione può arrivare al massimo a 8060 euro annui.

### Incentivo assunzioni giovani genitori

Questo incentivo destinato ai giovani genitori fino ai 35 anni con figli minorenni permette ai datori di lavoro di usufruire di un bonus una tantum di 5000 euro per ogni assunzione fino ad un massimo di 25000 euro per impresa.

Grazie ai fondi messi a disposizione per il progetto Garanzia Giovani sono stati introdotti ulteriori incentivi che mirano in particolare alla riattivazione dei NEET.

Con il Bonus Occupazione NEET ad esempio viene riconosciuto uno sgravio contributivo totale o parziale ai datori di lavoro privati che assumono giovani tra i 15e i 29 anni NEET iscritti al Programma Garanzia Giovani.

Attraverso l'incentivo Super Bonus Occupazione - Trasformazione Tirocini invece, si concede la possibilità ai datori di lavoro privati di ridurre i contributi previdenziali a loro carico con l'assunzione di giovani NEET che hanno svolto un tirocinio curriculare e/o extracurricolare finanziato nell'ambito del Programma Garanzia Giovani.

## 2.4 Confronto

Per poter comprendere meglio la differenza tra i tassi di disoccupazione giovanile nei tre Paesi europei sopra analizzati, è importante fare un passo indietro e capire come vengono allocate le risorse tra le varie politiche del mercato del lavoro.

Il rapporto pubblicato dall'OECD "Strengthening Active Labour Market Policies in Italy, Connecting People with Jobs" evidenzia come nel 2015 in Italia solo lo 0,51% del PIL era destinato a finanziare politiche attive. Nonostante questa percentuale sia vicina alla media OCSE (0,53% del PIL) rimane ben al di sotto della media UE e delle percentuali dei Paesi con tassi di disoccupazione simili.

Di contro la spesa in politiche passive ha visto un forte incremento tra il 2005 e il 2015 passando dallo 0,67% del PIL all'1,29%. Dato questo che rispecchia l'intenzione del Governo di porre rimedio all'impennata dei tassi di disoccupazione dopo la crisi.

Il bilancio italiano per le politiche attive inoltre pende verso misure che hanno maggiore probabilità di incorrere in perdite secche. Infatti solo il 2% del budget viene speso in servizi che a livello internazionale sono risultati più efficienti, (come la mediazione del lavoro e l'inserimento lavorativo) mentre la stragrande maggioranza delle risorse viene impiegata in incentivi al lavoro.

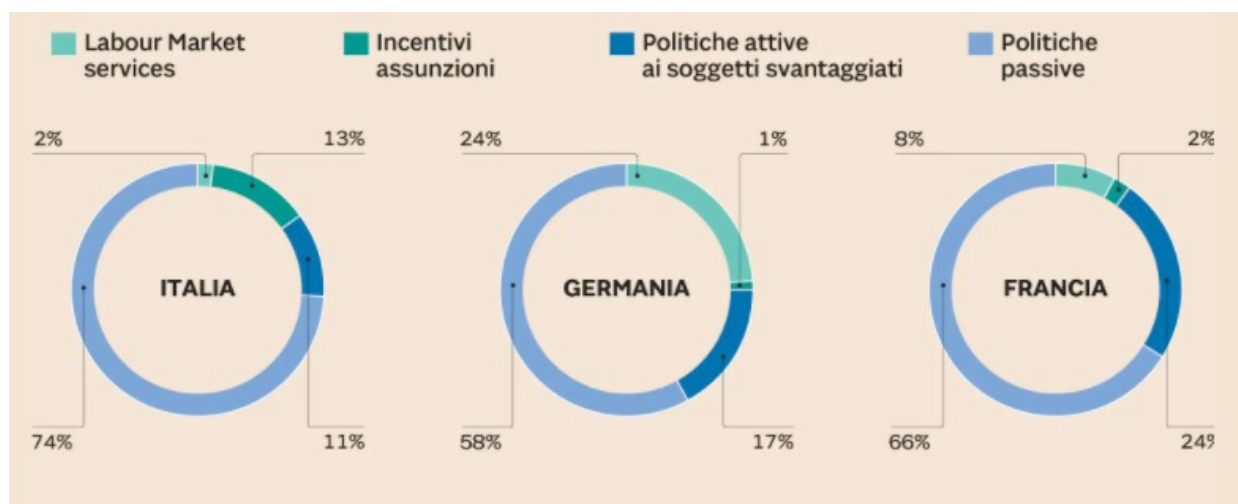
Anche la quota riservata alla formazione si traduce in buona parte in forme di riduzione dei contributi sociali per i datori di lavoro durante i programmi di apprendistato.

Secondo lo studio OCSE quindi l'Italia dovrebbe spendere di più in politiche attive e promuovere una maggiore cooperazione tra autorità nazionali e regionali, al fine di accompagnare ed indirizzare meglio le persone che cercano lavoro. (OECD (2019), Strengthening Active Labour Market Policies in Italy, Connecting People with Jobs)

Dello stesso parere è anche Franco Sarcina che in un articolo del Sole 24 Ore sottolinea come questo sbilanciamento persista nonostante per lo stato i costi delle politiche passive siano nettamente superiori rispetto a quelli per le misure attive (17 miliardi di euro l'anno di politiche passive rispetto ai 6 miliardi di politiche attive).

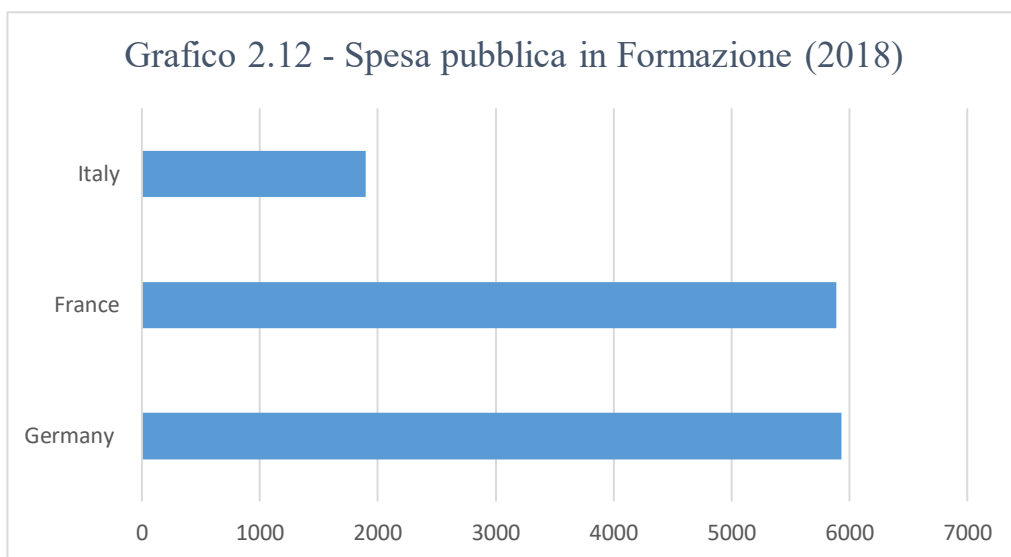
Come si evince dal grafico sottostante, l'Italia dirige il 13% della spesa verso incentivi all'occupazione, una quota molto più grande rispetto a quella investita da Francia e Germania, rispettivamente del 2% e dell'1%. Per questi due stati infatti la formazione e i servizi all'occupazione rappresentano una misura molto più importante su cui puntare per creare nuove opportunità di lavoro. (Sarcina, F., 2018)

Grafici 2.11 – Confronto fra le spese per le politiche del lavoro (2015)



Fonte: elaborazione Osservatorio statistico Consulenti del Lavoro su dati Eurostat

Entrando nello specifico delle politiche rivolte ai giovani spicca un'importante differenza sul tema della formazione. Come già detto in precedenza l'Italia investe una somma limitata in questa misura. Nel 2018 la spesa in formazione infatti era circa un terzo rispetto a quella di Francia e Germania che invece sfiorava i 6000 milioni di euro.



*Fonte: elaborazione personale su dati Eurostat*

Per questi paesi infatti la formazione ha un ruolo centrale nella lotta alla disoccupazione rappresentando per i giovani una sorta di “corsia preferenziale” per l’ingresso nel mondo del lavoro. In Italia invece, sebbene siano attive misure come il sistema duale e l’apprendistato che in Germania e Francia hanno dato ottimi risultati, ci sono ancora molte criticità da superare per far sì che queste opportunità siano altrettanto funzionali.

Come sottolineato dal rapporto sul mercato del lavoro del CNEL (2019): “questi dispositivi hanno costituito spesso dei “tentativi” di comprendere le istanze dei giovani di fare esperienza e di capire “cosa fare da grandi”, con procedure di gestione dei processi sovente troppo farraginose per le imprese coinvolte e per le scuole stesse.”

## **Conclusione**

L’elaborato ha messo in evidenza come il cambiamento di direzione dalle politiche passive a quelle attive oggi non è più un’opzione, ma una necessità dettata dall’insostenibile costo sociale ed economico rappresentato dalla quota di popolazione inattiva in età da lavoro.

Possiamo concludere con certezza che l’intervento dell’Unione Europea è stato provvidenziale per combattere la disoccupazione giovanile. I dati mostrano chiaramente che dopo l’introduzione di Garanzia Giovani, e le relative applicazioni sulle politiche del lavoro statali, il trend della disoccupazione giovanile ha cominciato a decrescere. Tuttavia il problema può considerarsi tutt’altro

che risolto visto che nonostante gli sforzi prodotti, in alcune parti dell'Unione come in Italia, il tasso di disoccupazione giovanile e dei NEET rimane comunque molto alto. Il confronto con altri stati più "virtuosi" mostra che è possibile ottimizzare ulteriormente le risorse derivanti dall'Unione Europea e quelle messe in campo dallo stato. Infatti prendendo come modello Francia e Germania, dove le politiche sono volte principalmente ad integrare l'istruzione e con il mondo del lavoro, è evidente che l'Italia soffre di una preparazione scolastica inadeguata a soddisfare le esigenze del mercato e che proprio per questo dovrebbe investire maggiormente in formazione.

Alla luce delle conseguenze della disoccupazione giovanile di lunga durata spiegate nel primo capitolo, è auspicabile dunque una sempre maggiore attenzione da parte degli Stati nazionali e dell'Unione verso questo fenomeno, al fine di ridurre al minimo i giovani che per la mancanza di un'occupazione non possono aggiungere valore all'economia del Paese.

È bene precisare infine che l'elaborato non tiene in considerazione della difficile situazione che stiamo vivendo a causa dell'emergenza sanitaria per Covid 19, in quanto è una situazione relativamente nuova e i governi devono ancora attuare piani ben strutturati.

## Bibliografia

- ANPAL, (2019). Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani.
- CNEL, (2019). XXI Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2019.
- Di Domenico, G. (2005). Le politiche di Workfare in Europa Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego. ISFOL
- Eurofound (2016), Exploring the diversity of NEETs, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2017), Long-term unemployed youth: Characteristics and policy responses, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European commission, (2020). The Youth Guarantee country by country – Francia.
- European commission, (2020). The Youth Guarantee country by country – Germany.
- Frank P. Wehinger, (2005). Politiche attive per l'occupazione in Germania.
- Jacques R., L. Flanchec, (2005). Politiche attive per l'occupazione in Francia.

- Nichols, A., Mitchell, J., Lindner, S. (2013). Consequences of Long-Term Unemployment. Washington, DC: The Urban Institute.
- OECD (2019), Strengthening Active Labour Market Policies in Italy , Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris.
- Sergi, V., & Barberis, E. (2017). Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano. Argomenti, (5), 5-28.

## Sitografia

- Camera dei deputati, (2020). Incentivi all'occupazione, disponibile su: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105454.pdf>
- Eurostat statistics explained, (2020). Statistiche sui giovani né occupati né impegnati nell'istruzione o nella formazione, disponibile su: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training) (consultato il 18/10/2020)
- Ministero del lavoro francese, consultabile a: <https://travail-emploi.gouv.fr>
- Ministero del lavoro tedesco, consultabile a: <https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html>
- Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani. Disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01))
- Sarcina, F. (2018). Perché le politiche di reinserimento dei disoccupati funzionano male, Sole 24 Ore. Disponibile su: <https://www.ilsole24ore.com/art/perche-politiche-reinserimento-disoccupati-funzionano-male-AEAjtOEF> (Consultato il 20/10/2020).
- Scheda tematica per il semestre europeo Politiche attive del mercato del lavoro (2017). Disponibile su: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_active-labour-market-policies\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_it.pdf)
- Sito ufficiale ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/-/super-bonus-occupazione-trasformazione-tirocini>
- Sito ufficiale Commissione europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>
- Sito ufficiale Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/it/topic/neets>

- Treccani. Politiche del lavoro, disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/politiche-per-il-lavoro\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=politiche%20per%20il%20lavoro%20Interventi,lavoro%20o%20persone%20inattive%20\(%E2%9E%94](https://www.treccani.it/enciclopedia/politiche-per-il-lavoro_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=politiche%20per%20il%20lavoro%20Interventi,lavoro%20o%20persone%20inattive%20(%E2%9E%94)
- German office for international cooperation in vocational education and training. Disponibile su: <https://www.bibb.de/govet/en/54886.php> , consultato il 3/10/2020