

# Le trasformazioni dei modelli nazionali di politiche attive del lavoro per i giovani Neet in Italia, Germania e Regno Unito

**Maria Concetta Ambra**

RPS

*Il presente contributo si inserisce nel dibattito della political economy comparata ed esamina le caratteristiche qualitative dei modelli di politica attiva del lavoro (Almp) rivolte espressamente ai giovani Neet in tre paesi: Regno Unito, Germania e Italia. I tre modelli di Almp sono esaminati alla luce delle riforme attuate dal 2000 al 2019.*

*Il principale interrogativo di ricerca è comprendere se e come tali modelli siano cambiati nel tempo e se le trasformazioni siano state influenzate dall'azione sovranazionale europea. L'analisi qualitativa comparata mostra che i tre modelli di Almp presentano proprie specificità nazionali e i cambiamenti introdotti nella fase successiva alla crisi economica hanno contribuito a differenziare il modello inglese e tedesco. Tale processo di divergenza non è attribuibile all'influenza del programma comune europeo*

*Garanzia giovani (Gg). Nel caso inglese, che non ha adottato il programma Gg, i cambiamenti del modello di Almp sono da ricondurre alle scelte politiche attuate dal governo conservatore. Nel caso tedesco i cambiamenti hanno riguardato la maggiore personalizzazione delle misure già erogate e l'influenza europea è limitata alla disponibilità di risorse aggiuntive europee per l'implementazione nel contesto tedesco del programma Gg. Infine il modello italiano di Almp ha compiuto importanti passi avanti che lo hanno avvicinato alle caratteristiche del modello inglese e tedesco della fase pre-crisi. In questo caso le trasformazioni che si verificano in particolare dal 2014 al 2019 sono state favorite dall'implementazione del programma europeo Gg. Ciononostante il modello italiano di Almp continua a rimanere «incompiuto».*

## 1. Introduzione

Sono passati oltre venti anni dal lancio della *Strategia europea per l'occupazione* nel 1997 che intendeva creare «nuova e buona occupazione» e circa dieci dalla successiva *Strategia europea 2020* in risposta alla crisi economica e finanziaria, per sostenere l'occupazione e promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In questi anni diversi paesi

europei hanno introdotto numerose riforme riguardanti il mercato del lavoro, le politiche sociali e del lavoro e i servizi pubblici per l'impiego. Nel Regno Unito e in Germania le riforme sono entrate a regime prima dell'impatto della crisi economica, creando sistemi di politiche attive del lavoro (Almp) organici e coerenti. In Italia invece, nonostante l'avvio delle riforme (es. nel 1997 con il «Pacchetto Treu» e nel 2003 con la «Legge Biagi») queste sono rimaste incompiute e hanno solo abbozzato un sistema di Almp rimasto «incompleto». In seguito alla crisi, in tutti e tre i paesi i precedenti modelli di Almp vengono ulteriormente modificati.

Tali trasformazioni sono state guidate dall'azione sovranazionale europea? Sinora gli studiosi hanno risposto in modo diverso a questo interrogativo (Ferrera e Gualmini, 1999; Hay, 2010; Burrone, 2016; Baccaro, 2016; Baccaro e Howell, 2017).

Nel tempo il coordinamento tra i paesi europei è andato rafforzandosi, in particolare per effetto delle raccomandazioni del Consiglio, che hanno agito come *soft laws*, ovvero atti giuridici non vincolanti ma in grado di indirizzare le politiche degli stati membri. Proprio una raccomandazione del Consiglio nel 2013 istituisce una garanzia europea per tutti i giovani Neet che non studiano e non lavorano. Lo scopo è quello di impegnare gli stati membri ad offrire ai giovani un lavoro di buona qualità, istruzione continua, un apprendistato o un tirocinio in modo da ridurre gli elevati livelli di inattività e disoccupazione. È la prima volta che viene promosso e co-finanziato con risorse europee il programma comune *Garanzia giovani* (Gg) espressamente dedicato ai giovani Neet al di sotto dei 25 anni. Se il lancio di questo programma comune europeo rivolto ai giovani è una novità, il problema della maggiore difficoltà di accesso dei giovani al mercato del lavoro, non è affatto nuovo per gli studiosi del mercato del lavoro e delle politiche attive. Infatti molte analisi hanno contribuito a delineare tesi teorico-interpretative in grado di spiegarne i più alti livelli di disoccupazione: dalla tesi del capitale umano a quella della dualizzazione, alla segmentazione (Reyneri, 2017). A fronte di spiegazioni diverse sulle cause della disoccupazione giovanile, gli studiosi sembrano invece concordare sulla necessità di supportare i giovani attraverso politiche attive del lavoro. Tuttavia recenti ricerche e studi di valutazione sulle Almp hanno sollevato forti dubbi sul loro funzionamento proprio nei confronti dei giovani (Eichhorst e Konle-Seidl, 2016).

Questo contributo si pone un triplice obiettivo: il primo è quello di esaminare i modelli nazionali di politiche attive del lavoro (Almp) ri-

volte ai giovani Neet, in tre paesi: Germania, Regno Unito e Italia, che in base alle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro presentano rispettivamente una incidenza bassa, media, e alta dei livelli di disoccupazione e inattività giovanili; il secondo è quello di delineare il percorso di trasformazione di tali modelli e comprendere se e come siano cambiati; il terzo è quello di verificare se e in che modo il programma comune europeo Gg abbia influito sui tre modelli.

L'articolo è diviso in cinque paragrafi. Il primo presenta una lettura critica della letteratura esistente e mette a fuoco, relativamente al target giovanile, gli aspetti poco esaminati nell'analisi comparata dei modelli nazionali di Almp. Il secondo illustra il metodo adottato nella comparazione, attraverso l'analisi dei dati Eurostat sul diverso andamento dell'incidenza dei Neet nei tre paesi e attraverso l'esame dei principali monitoraggi e studi di valutazione dei tre modelli di Almp destinati ai giovani. Il terzo e il quarto paragrafo delineano le caratteristiche dei tre modelli di Almp nella fase pre-crisi (dal 2000 al 2007) e in quella successiva (dal 2008 al 2019), mettendone in evidenza sia le specificità nazionali sia le tendenze convergenti e divergenti. Il quinto presta attenzione all'influenza del programma europeo Gg. Le conclusioni mostrano che i modelli di Almp destinate ai giovani, presentano significative differenze, che si sono accentuate nel corso dell'ultimo decennio.

## *2. Quello che gli studi precedenti non dicono*

Già alla fine degli anni novanta alcuni studiosi avevano iniziato ad esaminare l'impatto delle politiche promosse dall'Ue all'interno dei diversi contesti nazionali, cogliendone gli aspetti positivi (Ferrera e Gualmini, 1999). Tali analisi sono state arricchite da successivi contributi empirici e analitici. Alcuni confermano la rilevanza dell'influenza europea sulle politiche nazionali, sottolineandone però gli aspetti negativi (Baccaro, 2016). Altri invece mostrano come nonostante le pressioni comuni europee, ciascun paese mantenga un proprio profilo distintivo (Hay, 2004; Burroni, 2016).

Secondo Burroni (2016) le politiche europee non hanno prodotto una convergenza tra i diversi paesi, né in termini di paradigmi di policy adottati, né in termini di politiche attuate, né tantomeno nei risultati. Tramite una analisi comparata lo studioso individua infatti quattro diversi modelli di capitalismo in Europa che, nonostante le comuni pressioni esterne, continuano a presentare significative specificità ricondu-

cibili a tre fattori: le caratteristiche istituzionali/regolative; le complementarità istituzionali tra le diverse arene regolative; l'agency dei diversi attori collettivi e individuali, pubblici e privati. Rispetto alle Almp tale analisi si concentra sul diverso livello di spesa in politiche attive rispetto al Pil. Questa scelta non permette di intercettare tra i modelli la presenza di differenze più marcatamente qualitative, come ad esempio relative ai programmi, misure e servizi implementati o al target di beneficiari o alle modalità attraverso cui vengono definiti i criteri di condizionalità.

Se il contributo di Burroni (2016) valorizza le differenze tra i paesi, Baccaro e Howell (2017) ritengono più importante identificarne le somiglianze. Gli studiosi individuano l'emergere di una comune e progressiva convergenza verso un modello neo-liberista, spiegando come alla luce di tale processo, sia più corretto parlare di varietà di neo-liberismi. L'attenzione verso gli aspetti comuni costituisce un arricchimento delle ricerche precedenti, tuttavia vengono esaminate le trasformazioni relative alla regolazione del mercato del lavoro e ai sistemi di relazioni industriali e non anche quelle riguardanti le politiche attive del lavoro.

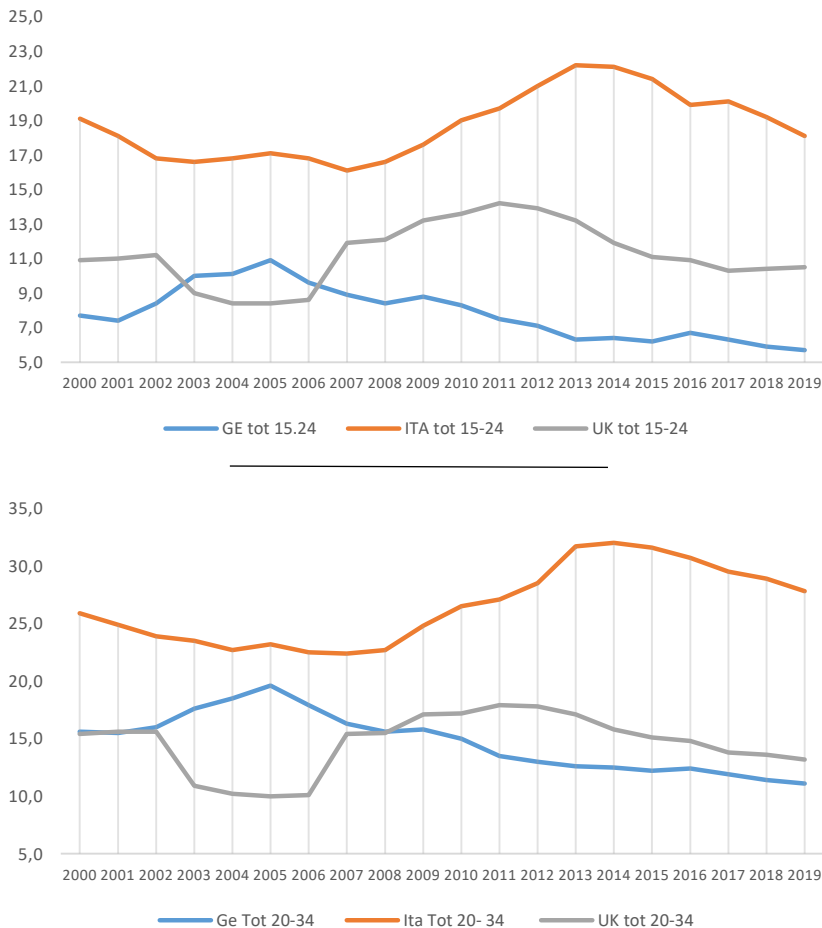
Il libro di Rizza e Scarano (2019) per certi versi costituisce un passo avanti nello studio dei diversi regimi di Almp non solo per l'attenzione alle dinamiche di cambiamento istituzionale nel lungo periodo, ma soprattutto per l'interesse al tipo di riforma attuata nei diversi paesi. In base alle trasformazioni in quattro aree relative alle politiche del lavoro (la regolazione dei rapporti di lavoro, le politiche passive del lavoro, le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego) vengono descritti quattro nuovi regimi di politica del lavoro. Anche questa analisi tuttavia riconduce le differenze tra i diversi regimi di Almp al diverso livello di spesa in politiche attive sul Pil. Sebbene venga approfondita la suddivisione della spesa tra le diverse aree (ad es. formazione, servizi per l'impiego, incentivi alle imprese, e così via) non è ancora possibile comprendere *come* vengano concretamente utilizzate le risorse e quali eventuali differenze *qualitative* esistano tra le misure implementate in ciascun paese.

Si tratta a nostro avviso di aspetti trascurati ma rilevanti per cogliere appieno le differenze tra i diversi modelli di Almp. Questo articolo intende colmare tale lacuna, proponendo un avanzamento degli studi comparati attraverso un approfondimento qualitativo delle caratteristiche delle Almp esplicitamente destinate ai Neet, giovani non occupati né impegnati in un percorso educativo o formativo.

### 3. Metodo di analisi

La comparazione è stata condotta sulla base dei dati Eurostat (grafico 1) in modo da osservare l'andamento dell'incidenza dei Neet dal 2000 al 2019 in Italia, Regno Unito e Germania. In questo modo è possibile riscontrare una prima tendenza comune ai tre paesi, relativa all'impatto negativo della crisi economica sui livelli di disoccupazione giovanili nel biennio 2008/2009.

*Grafico 1 - Andamento del totale dei Neet per classe di età (15-24 anni) vs 20-34 anni in Germania, Regno Unito e Italia dal 2000 al 2019*



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Inoltre confrontando la diversa incidenza dei Neet disoccupati in due diverse classi di età (15-24 anni *vs* 20-34 anni) emerge una seconda e inedita analogia tra i tre paesi che riguarda la crescita della percentuale dei Neet all'aumentare dell'età.

Si tratta di un dato rilevante perché da una parte evidenzia che il fenomeno dei Neet non si limita ai giovanissimi (15-24 anni) ma colpisce anche i giovani adulti (20-34 anni) e dall'altra dimostra che l'innalzamento dell'età dei Neet non riguarda esclusivamente i paesi dell'area mediterranea, come la Grecia (Bell e Blanchflower, 2015) e l'Italia, ma anche la Germania e il Regno Unito, due paesi nei quali i mercati del lavoro presentano caratteristiche strutturali molto diverse.

Esaminando le differenze, nel Regno Unito i livelli di inattività e disoccupazione giovanili aumentano già a partire dal 2006-2007 e tale andamento prosegue per circa 5-6 anni (dal 2006 al 2011/2012). In Germania invece gli effetti della crisi sulla crescita della percentuale di Neet risultano visibili solo dal 2008 al 2009 e dopo questo anno critico, si osserva una riduzione costante, fino ad arrivare ai livelli più bassi in Europa. In Italia infine la percentuale di Neet risulta non solo la più elevata ma si attesta su alti livelli per un periodo più prolungato, di circa 6-7 anni (dal 2007/2008 fino al 2013/2014).

Il periodo osservato è stato distinto in una fase pre-crisi (dal 2000 al 2007) e una post-crisi (dal 2008 al 2019) e la diversa incidenza dei Neet nei tre paesi è stata esaminata alla luce delle diverse caratteristiche dei modelli di Almp implementati nelle due fasi. Le principali peculiarità dei tre modelli nazionali di Almp sono state individuate attraverso una analisi secondaria di studi e ricerche ad hoc condotte nei tre paesi. Si tratta dei monitoraggi dei principali programmi realizzati e specifici studi di valutazione delle politiche e misure attuate a favore dei giovani Neet.

Nella comparazione tra i modelli di Almp sono stati esaminati i seguenti fattori: a) specifico programma introdotto; b) profilo del target dei beneficiari; c) misure di politica attiva previste; d) modalità organizzative e gestionali dei servizi per l'impiego nell'erogazione di misure attive; e) eventuali misure passive collegate; f) eventuale integrazione delle misure attive e passive; g) modalità di erogazione delle misure passive e attive; h) eventuale adozione di criteri di condizionalità più o meno stringenti.

L'analisi qualitativa comparata dei tre modelli di Almp nelle due diverse fasi ha permesso di cogliere i cambiamenti avvenuti da una fase all'altra e mettere a fuoco eventuali differenze permanenti e/o le somiglianze o tendenze comuni emergenti.

#### 4. Le Caratteristiche dei modelli di Almp nel Regno Unito, Germania e Italia dal 2000 al 2007

Per approfondire le specificità del modello inglese di Almp in questa fase sono stati analizzati i principali studi di valutazione del programma *New Deal for Young People* (Ndyp) lanciato dal governo Blair ed esplicitamente rivolto ai giovani dai 16 ai 24 anni<sup>1</sup>. Questi studi hanno esaminato le diverse misure anche in relazione alla loro diversa efficacia. Bonjour e al. (2001), ad esempio, sottolineano l'auto-efficacia del programma e l'impatto positivo delle misure di assistenza nella ricerca del lavoro. Dorsett (2006) evidenzia il miglior funzionamento dei sussidi all'occupazione nel settore privato rispetto alla creazione di lavori nel settore pubblico. Per quanto riguarda le modalità organizzative e gestionali dei servizi per l'impiego inglesi è importante ricordare che il processo di trasformazione dei servizi pubblici per l'impiego negli attuali *Jobcenter Plus* ha richiesto quattro anni di tempo (dal 1998 al 2002) per essere completato ed è stato accompagnato da una revisione delle misure passive, con la sostituzione del precedente *Unemployment Benefit* con il *Jobseeker's Allowance* (Jsa), e la diretta attribuzione ai *Jobcenter* del compito di erogazione delle misure attive e passive, in modo da realizzare una gestione integrata dei servizi (Martin, 2014). Infine con la introduzione della condizionalità, la partecipazione al programma viene resa obbligatoria per i percettori del supporto economico.

Le caratteristiche del modello di Almp in Germania sono state individuate sulla base di uno studio di valutazione sui principali programmi tedeschi rivolti ai giovani di età compresa tra 15 e 24 anni (Caliendo e al, 2011). I giovani nella Germania est e ovest erano già destinatari di uno specifico programma federale: *Jump* (*Immediate Action Program for Lowering Youth Unemployment*) introdotto in via sperimentale nel 1999 e ulteriormente finanziato sino al 2004 per favorire l'accesso di giovani disoccupati e svantaggiati alle misure di politica attiva. Dal 2004 diventa operativo il programma *Sgb III* che migliora le misure rivolte ai giovani, integrandole con quelle previste dal *Job-Aktiv Act* del 2002. In seguito alle riforme attuate sotto la guida del governo Schröder dal 2002 al 2005, il modello di Almp tedesco assume caratteristiche molto simili a

<sup>1</sup> Lo studio di Bonjour e al (2001) si basa sui dati di una survey nazionale condotta su circa 11 mila partecipanti al Ndyp, quello di Dorsett (2006) sui dati amministrativi di circa 34 mila partecipanti al programma da settembre a novembre del 1998.

quello inglese, sia per quanto riguarda le misure attive<sup>2</sup>, sia per le modifiche alle modalità organizzative e gestionali dei servizi per l'impiego, grazie alla creazione dei *Jobcenter* con il compito di erogare in maniera integrata le misure di sostegno al reddito e quelle di attivazione. Analogamente vengono riformate anche le misure passive, aggiungendo nel 2005 alla indennità assicurativa su base contributiva (*Arbeitslosengeld I*), uno schema di reddito minimo di tipo assistenziale (*Arbeitslosengeld II*), finanziato dalla fiscalità generale e destinato ai disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa e ai soggetti a basso reddito (Ciarini e al., 2020). Infine anche nel modello tedesco viene introdotto il principio di condizionalità e in caso di rifiuto delle misure attive o di un lavoro ritenuto «accettabile» sono previste decurtazioni delle misure passive.

Il modello italiano si differenzia notevolmente da quello inglese e tedesco, come si nota già dall'assenza di un programma di Almp dedicato ai giovani. Le misure di politica attiva sono infatti destinate anche ai giovani, fino ai 29 anni di età. Queste le misure attive esistenti: 1) incentivi per assunzioni nel settore privato; 2) sgravi contributivi; 3) formazione professionale (apprendistato e contratti di formazione e lavoro); 4) autoimpiego e imprenditorialità giovanile; 5) lavoratori socialmente utili; 6) integrazione delle persone con disabilità nelle cooperative (Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 2007).

Gli incentivi vengono destinati alla trasformazione dei contratti di apprendistato, di formazione e lavoro e di inserimento lavorativo (Cil)<sup>3</sup> con sgravi, in contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno. Gli sgravi contributivi vengono destinati al mezzogiorno per agevolare l'assunzione di soggetti vulnerabili nei territori più critici. Per i giovani fino a 29 anni sono previsti gli incentivi alle assunzioni ma non gli sgravi contributivi.

Le differenze tra il modello italiano rispetto a quello inglese e tedesco sono rilevanti. In primo luogo si segnala la mancanza di un sussidio di disoccupazione non contributivo o di un qualche schema di reddito minimo di garanzia destinato alle persone che non hanno mai avuto un

<sup>2</sup> L'unica differenza consiste nella assenza in Germania delle «esperienze di lavoro» nel settore del *retail* e dei servizi, spiegabile alla luce della più forte presenza di posti di lavoro nel settore industriale nel mercato del lavoro tedesco.

<sup>3</sup> Il contratto di inserimento lavorativo (Cil) è pensato per favorire l'inserimento lavorativo di diversi soggetti deboli (lavoratori over 50 anni; disoccupati di almeno 24 mesi; lavoratori in mobilità o in Cigs da almeno 3 mesi; donne residenti in aree con una forte differenza di genere; giovani fino a 29 anni; persone con disabilità).



lavoro. Quindi le misure passive sono rivolte solo ai lavoratori che hanno perduto l'occupazione (indennità di mobilità; indennità di disoccupazione; cassa integrazione guadagni e pre-pensionamenti). In secondo luogo il modello italiano non prevede l'erogazione integrata di misure passive e attive. Le prime infatti dipendono dall'Inps mentre quelle attive dai Cpi e dalle Apl. Infine l'assenza di un sistema informativo che colleghi i dati Inps con quelli di Cpi e Apl impedisce l'applicazione di qualsiasi condizionalità.

*Tabella 1 - Caratteristiche dei modelli di Almp nel Regno Unito, Germania e Italia, dal 1997 al 2007*

	<i>Regno Unito</i>	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>
a) Programma	<i>Ndyp</i>	<i>Jump e Sgb III</i>	Nessun programma specifico per i giovani
b) Target	Giovani 16-24 anni	Giovani 15-24 anni	Giovani 15-29 anni
c) Misure attive	1) Supporto alla ricerca intensiva di lavoro 2) Sussidi all'occupazione a tempo pieno 3) Educazione e formazione 4) Inserimento task force ambientale (pubblico) 5) Esperienze di lavoro nel <i>retail</i> e servizi	1) Orientamento e supporto ricerca lavoro 2) Incentivi all'occupazione nel privato 3) Formazione (breve <i>vs</i> lungo periodo con apprendistato) 4) Lavoro pubblico sussidiato	1) Orientamento e formazione professionale (apprendistato e contratti di formazione e lavoro) 2) Incentivi occupazione dipendente 3) Sgravi a carattere territoriale 4) Creazione diretta lavoro pubblica utilità (Lsu) 5) Autoimpiego e imprenditorialità giovanile 6) Integrazione persone con disabilità
d) Erogano misure attive	<i>Jobcenter plus</i>	<i>Jobcenter</i>	Cpi (pubblici) <i>vs</i> Apl (privati)
e) Misure passive	<i>Jobseeker's Allowance</i> (Jsa)	1) Indennità assicurativa ( <i>Arbeitslosengeld I</i> ) su base contributiva 2) Reddito minimo assistenziale ( <i>Arbeitslosengeld II</i> ) finanziato dalla fiscalità generale	1) Indennità di mobilità 2) Indennità di disoccupazione 3) Cassa integrazione guadagni (Cig) 4) Pre-pensionamenti
f) Integrazione con Misure passive	Si	Si	No
g) Modalità erogazione misure passive e attive	Erogazione integrata <i>Jobcenter Plus</i>	Erogazione integrata <i>Jobcenter</i>	Erogazione separata: Misure passive (Inps) <i>vs</i> Misure attive (Cpi e Apl)
h) Condizionalità	Si	Si	No

Fonte: Nostra elaborazione.

RPS

Maria Concetta Ambra

Tabella 2 - Caratteristiche dei tre modelli di Almp nel Regno Unito, Germania e Italia dal 2008 al 2019

	Regno Unito	Germania	Italia
a) Programma	<i>Work Programme Participation Strategy</i>	<i>Jugend stärken (Js)</i>	<i>Garanzia giovani (Gg)</i>
b) Target	1) Giovani Neet 16-24 anni 2) Disoccupati di lungo periodo 3) Persone con disabilità	1) Giovani drop-out e immigrati 12-26 anni 2) Giovani migranti 15-27 anni 3) Giovani ancora in istruzione 4) Giovani migranti under-30, rifugiati e coniugi ricongiunti	Giovani Neet 15-29 anni
c) Misure attive	1) Orientamento e assistenza alla ricerca lavoro 2) Incentivi ai datori per ogni Neet assunto 3) esperienze di lavoro 4) incentivi ai datori per apprendistato 5) azioni di prevenzione per giovani 16-17 anni (rientro nei percorsi educativi o formativi o alternanza formazione e lavoro).	1) <i>Jugend Stärken Im Quartier</i> : servizi territoriali di integrazione sociale, educativa e professionale; misure assistenziali e socio-pedagogiche; attività su territori problematici 2) <i>Jugendmigrationsdienste</i> : servizi individuali e collettivi di assistenza linguistica, culturale e burocratica 3) <i>Jugend Stärken: 1000 Chancen</i> : accompagnamento al lavoro, visite in azienda, incontri con imprenditori, training e coaching; 4) <i>Garantiefonds-Hochschule</i> : fondi di garanzia per l'università, supporto e consulenza per studi universitari o di preparazione licenza di maturità).	1) Orientamento e Formazione 2) Accompagnamento al lavoro 3) Apprendistato 4) Tirocinio extra curriculare 5) Servizio civile (nazionale, regionale, europeo) 6) Autoimpiego e autoimprenditorialità 7) Mobilità professionale 8) Incentivi occupazione Neet
d) Servizi per l'impiego che erogano le misure attive	1) <i>Jobcenter plus</i> 2) <i>Prime contractor</i> 3) Volontariato e terzo settore per i Neet più giovani (16-17 anni)	1) <i>Jobcenter</i> in collaborazione con comunità, scuole e altri enti sociali. 2) <i>Jobcenter</i> in collaborazione con organismi assistenziali per adulti con background migratorio, scuole, imprese e famiglie dei giovani. 3) Personale socio-pedagogico del Ministero per le politiche familiari in collaborazione con Associazione giovani imprenditori	Cpi (pubblici) <i>ps</i> Apl (privati)
e) Misure passive	<i>Universal Credit</i> (2013-2018)	<i>Arbeitslosengeld I</i> , indennità assicurativa contributiva <i>Arbeitslosengeld II</i> , reddito minimo assistenziale finanziato dalla fiscalità generale (2005)	<i>Rdc</i> (2017)
f) Integrazione con misure passive	Sì	Sì	No (Esistente ma non attuabile)
g) Modalità erogazione misure passive e attive	Erogazione integrata	Erogazione integrata	Erogazione separata Misure passive (Inps) <i>ps</i> Misure attive (Cpi e Apl)
h) Condizionalità	Sì	Sì	No (Esistente ma non attuabile)

Fonte: Nostra elaborazione.

### 5. Le trasformazioni dei modelli di Almp nel Regno Unito, Germania e Italia dal 2008 al 2019

Nella fase successiva alla crisi, nei tre paesi sono introdotte ulteriori riforme che contribuiscono a modificare le caratteristiche assunte dai modelli di Almp sin qui descritti.

Il Regno Unito sotto il governo di coalizione guidato dal conservatore Cameron, lancia il nuovo programma *Work Program*, nel cui ambito vengono destinate ai giovani le misure previste dal *Participation Strategy*. Sono stanziati risorse economiche e misure per circa mezzo milione di beneficiari sul totale di oltre un milione di Neet stimati (Sissons e Jones 2012, p. 37). Le misure non si distanziano molto da quelle precedenti e oltre agli incentivi ai datori di lavoro per apprendistati o per l'assunzione di Neet, sono previste anche esperienze di lavoro e azioni di prevenzione per ragazzi di 16 e 17 anni, per facilitarne il rientro in percorsi educativi, di apprendistato o di alternanza formazione e lavoro. Il *Work Programme* però non è più rivolto solo ai giovani ma anche ai disoccupati di lungo periodo e alle persone con disabilità. Altri importanti mutamenti in questa fase sono l'introduzione nel 2013 dell'*Universal Credit* che accorpa tutti i benefici sottoposti alla prova dei mezzi esistenti ed entra a regime nel 2018 (Martin, 2014); la regolamentazione dell'ingresso di fornitori privati nel mercato dei servizi per l'impiego: i *Prime Contractor* ai quali vengono esternalizzati i servizi destinati ai soggetti più difficili. Questi provider privati, operano attraverso contratti quinquennali, con compensi commisurati ai risultati ottenuti e premi più alti per i servizi offerti agli utenti più svantaggiati, in modo da evitare gli effetti «scrematura» e «parcheggio» (ivi, 2014).

In Germania dal 2007 al 2014 era operativo il Programma *Jugend Stärken* (rafforzare i giovani) rivolto ai giovani con basso livello di istruzione e con background migratorio. Il programma viene rifinanziato fino al 2020, con l'aggiunta di 5 milioni di euro di fondi federali e ulteriori 115 milioni stanziati dall'Europa nell'ambito del programma europeo *Garanzia giovani* (Remenyi, 2017). È interessante osservare la specifica articolazione delle misure in base al profilo dei destinatari e del soggetto erogatore. La prima *Jugend Stärken Im Quartier* (rafforzare i giovani nel quartiere) si rivolge ai *drop out* e con background migratorio e offre servizi territoriali di integrazione sociale, educativa e professionale, misure assistenziali e socio-pedagogiche e una serie di attività sui territori problematici per rafforzare le competenze del soggetto e della comunità locale. La seconda *Jugendmigrationsdienste* riguarda i giovani migranti e

RPS

Maria Concetta Ambra

prevede servizi individuali e collettivi di assistenza linguistica, culturale e burocratica. La terza *Jugend Stärken: 1000 Chancen* (rafforzare i giovani: 1000 chance) è destinata ai giovani ancora impegnati in percorsi educativi e offre servizi di accompagnamento al lavoro, visite in azienda, incontri con giovani imprenditori, assistenza orientativa, training e coaching. La quarta *Garantiefonds-Hochschule* (fondi di garanzia per l'università) prevede supporto e consulenza per i giovani rifugiati e relativi congiunti, per spingerli ad iniziare o riprendere gli studi universitari (attraverso, ad esempio, corsi di lingua tedesca fino al livello C1 o classi di preparazione al conseguimento della licenza di maturità). Inoltre ciascuna misura è erogata in collaborazione con altri attori pubblici e privati. Quelle per i giovani nel quartiere prevedono la collaborazione tra *Jobcenter*, le comunità sparse sul territorio, le scuole e altri enti sociali; quelle per i giovani migranti sono erogate dagli organismi assistenziali per adulti con background migratorio in collaborazione con scuole, imprese e famiglie; quelle per i giovanissimi impegnati nel percorso educativo sono offerte dal personale socio-pedagogico qualificato del Ministero per le politiche familiari, in collaborazione con l'Associazione di giovani imprenditori della Germania.

Il modello italiano nella fase successiva alla crisi, risente di molteplici trasformazioni legate in particolare alla introduzione di tre riforme. La prima è la legge Fornero del 2012, che razionalizza il sistema di ammortizzatori sociali esistenti e introduce nuove misure di sostegno economico più adeguate alla tutela dei giovani entrati nel mercato del lavoro con contratti precari e non standard. La seconda è la riforma *Jobs Act* del Governo Renzi, nel 2014, che prova a modificare l'assetto organizzativo e gestionale dei Cpi con la creazione di una Agenzia nazionale per le politiche attive (Anpal) e avvia l'attuazione del programma Gg di cui tratteremo nel paragrafo seguente. La terza riguarda l'introduzione nel 2017 di uno schema di reddito minimo di garanzia, chiamato impropriamente reddito di cittadinanza (Rdc) e teoricamente condizionato all'attivazione (Reyneri, 2018).

## 6. L'implementazione di Garanzia giovani in Italia

Come rilevato nel paragrafo precedente, la Germania utilizza parte delle risorse europee stanziare nell'ambito del programma Garanzia giovani per riconfermare e rifinanziare le misure del programma JS, già operativo dal 2007 al 2014. L'influenza europea sul modello di Almp tedesco sem-

bra quindi limitata all'opportunità di utilizzare risorse aggiuntive per l'attuazione del modello già esistente (Anpal, 2017a). Va inoltre sottolineato che la Germania, in virtù dei suoi più bassi livelli di Neet, riceve minori risorse rispetto all'Italia che invece si distingue tra i paesi che ottengono maggiori finanziamenti (Escudero e Lopez Mourelo, 2015). Invece il Regno Unito, pur condividendo l'impostazione di fondo di Gg sceglie di non prendere parte al programma e non attuarlo (Anpal, 2017b).

Per l'Italia Gg rappresenta non solo una importante fonte di risorse economiche ma anche il primo vero banco di prova per migliorare il suo modello di Almp rimasto per molti anni «incompiuto» (Anpal, 2018, 2019).

L'implementazione di Gg in Italia si realizza in quattro fasi: 1) *registrazione*, 2) *presa in carico* da parte delle istituzioni, 3) *erogazione* delle misure previste (attivazione o avviamento) e 4) *monitoraggio* degli esiti occupazionali alla conclusione dell'intervento.

Per la fase di *registrazione* sono stati attivati diversi canali di accesso, non solo tramite i centri per l'impiego pubblici (Cpi) e le agenzie per il lavoro (Apl) ma anche per via telematica, grazie alla creazione di un sito Internet nazionale e successivi siti internet regionali. Secondo i dati dell'ultimo monitoraggio Anpal (2020) nel periodo esaminato che va dal 2014 a fine dicembre 2019, oltre 1 milione e 564 mila giovani Neet si sono registrati al programma. Di questi il 52,2% è rappresentato da uomini. La quota più consistente di partecipanti appartiene alla classe di età 19-24 anni (56,4%).

Durante la fase di *presa in carico* i giovani sottoscrivono il «patto di attivazione» e vengono sottoposti alla profilazione che consiste nella loro valutazione in base a determinati parametri e relativa attribuzione di un indice di rischio. Complessivamente sono stati presi in carico oltre 1 milione e 221 mila giovani, con una prevalenza da parte dei Centri per l'impiego pubblici (77,3%) rispetto alle Agenzie per il lavoro accreditate (22,7%). Sul totale dei giovani presi in carico, la maggior parte pari al 55,7% ha una età compresa tra 19-24 anni, il 34,4% è rappresentato dagli over 25 e il restante 9,9% è costituito da minorenni. Il 57,9% ha un titolo di scuola secondaria superiore.

Per quanto riguarda il ruolo dei provider pubblici e privati è importante sottolineare le differenze riscontrate tra Cpi e Apl nelle diverse aree geografiche, con una prevalenza di giovani presi in carico dalle Apl nelle regioni del nord ovest (ed in particolare in Lombardia e Piemonte) rispetto alle regioni del sud, dove i Cpi si sono fatti carico di una utenza più difficile da collocare nel mercato del lavoro.

La terza fase *dell'attivazione o avviamento*, consiste nella offerta di una o più misure tra quelle esistenti. Complessivamente dal 2014 alla fine del 2019 sono stati erogati oltre 870 mila interventi di politica attiva, un numero superiore al totale dei giovani avviati, pari a 703.740, poiché in alcuni casi sono stati offerti più servizi ad una stessa persona (ad esempio orientamento e tirocinio). Tra i giovani attivati, il 43,6% sono quelli nelle regioni del nord contro il 35,5% nelle regioni del sud e isole e il 20,9% nel centro. L'indice di attivazione è più basso per i giovani nel sud e isole e per quelli con più difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro, mentre è più elevato nelle regioni settentrionali ed in particolare nel nord-ovest, e per i giovani con minori difficoltà di inserimento.

Tra le misure esistenti le più utilizzate sono state il tirocinio extra-curriculare (57%), gli incentivi occupazionali (25,5%) i percorsi di formazione (13,4%). La misura meno utilizzata è stata l'accompagnamento al lavoro (2%). Alcune misure, come ad esempio i bonus e gli incentivi occupazionali sono stati aggiunti nel corso del 2018. L'analisi delle misure per area geografica mette in evidenza alcune differenze nei modelli di intervento. Nelle regioni centrali e meridionali il tirocinio extra-curriculare assorbe rispettivamente il 65,9% e il 58,6% delle politiche attive. Tale percentuale diminuisce nelle regioni settentrionali lasciando più spazio agli incentivi e all'accompagnamento al lavoro nel nord-ovest e alla formazione nel nord-est.

L'ultima fase del programma è quella che prevede il monitoraggio e l'analisi del tasso di inserimento occupazionale dei Neet, calcolato sul totale di 680.751 giovani che hanno concluso la partecipazione al programma. Ben 546.235 giovani (pari all'80,2%) dichiara di avere avuto almeno una esperienza di lavoro. 368.947 risultano occupati (pari al 54,2%) con una prevalenza maschile (55,2%) rispetto a quella femminile (53,1%). Dal punto di vista contrattuale 162.336 giovani, pari a circa il 44%, hanno un contratto a tempo indeterminato, seguito dal 32,4% di giovani con contratto di apprendistato, il 19,6% a tempo determinato, il 2,6% intermittente e l'1,4% con contratto di collaborazione o altro (Anpal, 2020, p. 27).

I monitoraggi mostrano che il tasso di inserimento dei giovani cresce in base all'età (passando dal 49,2% dei 15-18 anni al 54,9% tra i 25-29 anni), al titolo di studio (che varia dal 45,4% dei giovani con licenza media al 61,2% dei laureati) e all'area geografica (62% nel nord est rispetto al 61,2% nel nord ovest, il 57,2% nel centro e il 43,4% nel sud e isole). Infine sono i giovani a basso rischio di inserimento lavorativo (63,9%) quelli che sono riusciti più facilmente a trovare un'occupazione rispetto ai giovani ad alto rischio (43,9%).

Questi dati evidenziano che le misure attuate non sono riuscite a contrastare le disuguaglianze esistenti ma le hanno assecondate. Le difficoltà strutturali nell'accesso al mercato del lavoro permangono e le misure funzionano per i giovani meno a rischio, con titoli di studio più elevati e nelle regioni del nord ovest, dove si concentra più della metà dei giovani che ha trovato occupazione (57,1%), rispetto al 33,3% nelle regioni del sud e isole.

## 7. Conclusioni

I dati Eurostat, sull'andamento dei livelli di incidenza dei giovani Neet nel corso dell'ultimo ventennio, mettono in evidenza la riduzione del fenomeno nel Regno Unito e in Germania, proprio a partire dagli anni successivi al completamento delle principali riforme, la cui entrata a regime ha richiesto un periodo continuativo di almeno quattro anni (dal 1998 al 2002 nel Regno Unito e dal 2002 al 2005 in Germania). Al contrario in Italia la incompiutezza delle riforme (del 1997 e del 2003) ha reso più grave e duraturo l'impatto della crisi sui giovani, sia in termini di elevata incidenza dei giovani Neet, sia per la più prolungata durata degli effetti negativi.

L'analisi delle caratteristiche dei diversi sistemi di Almp nei tre paesi nella prima fase (2000-2007) evidenzia la forte somiglianza tra il modello inglese e tedesco e la notevole differenza del modello italiano (tabella 1). Nel modello inglese e tedesco le analogie riscontrate nella prima fase hanno riguardato diversi aspetti: i programmi espressamente rivolti al target giovanile; l'articolazione delle misure attive in base alle caratteristiche degli utenti; le misure passive di supporto economico e il loro collegamento alle misure di attivazione; le più stringenti condizionalità introdotte; l'ammodernamento dei servizi per l'impiego pubblici e la creazione di un sistema di *Jobcenter* coordinato da una forte regia pubblica e con una erogazione integrata delle misure attive e passive.

Il modello italiano di Almp nella prima fase non prevede alcun programma dedicato ai giovani e destina le misure attive a diversi target di utenti: over 50anni, disoccupati di lungo periodo, donne residenti in zone con più altri livelli di disoccupazione femminile, giovani fino a 29 anni di età, persone con disabilità. Nonostante la trasformazione dei servizi per l'impiego negli attuali Cpi, questi tuttavia non vengono dotati né del numero di operatori sufficienti né degli strumenti necessari ad operare con efficacia (Anpal, 2018; Reyneri, 2018). La parallela aper-

RPS

Maria Concetta Ambra

tura ad operatori privati, non sottoposti al rispetto di una serie di regole e sanzioni, ha permesso alle Apl di insediarsi prevalentemente nei territori con più elevati livelli di occupazione e fornire i propri servizi in concorrenza con i Cpi. Inoltre nei confronti delle Apl non è stato previsto alcun meccanismo in grado di disincentivare eventuali azioni di «scrematura» dell'utenza a favore di soggetti più facilmente reinseribili nel mercato del lavoro e/o di «parcheggio» degli utenti più difficili. Un altro aspetto molto importante e che differenzia notevolmente il modello italiano da quello inglese e tedesco, è l'assenza di misure passive non contributive, che ha costretto l'Italia a fronteggiare lo shock occupazionale fra il 2009 e il 2010 ricorrendo ad un esteso uso degli ammortizzatori sociali tradizionali «in deroga» (Ronchi e Terlizzi, 2018).

Dopo la crisi economica, che dal 2008 al 2009 ha contemporaneamente colpito tutti e tre i paesi, facendo risalire i livelli di disoccupazione e inattività giovanili, i tre modelli di Almp sono sottoposti ad ulteriori cambiamenti. In questa seconda fase (2008-2019) si verifica una divergenza tra il modello inglese e tedesco, che si distanziano nei programmi attuati, nelle misure attive e passive erogate, nel target di destinatari e nelle caratteristiche dei provider che offrono i servizi (tabella 2).

Il nuovo modello di Almp inglese con il *Work Programme*, implementa una serie di misure attive che ricalcano quelle già presenti nel programma precedente *New Deal*, rivolte non più solo ai giovani ma anche ai disoccupati di lungo periodo e alle persone con disabilità.

Il modello di Almp tedesco con il programma *Jugend Starken* modifica ulteriormente le misure attive, rendendole più adeguate al profilo dei giovani cui si rivolge (ad es. drop-out, giovani migranti, rifugiati e loro congiunti), e moltiplica gli attori (pubblici e privati) che cooperano nell'erogazione dei servizi. Infine sebbene in entrambi i modelli, rimanga centrale l'azione dell'attore pubblico, va notato come si diversifichi il ruolo. Nel modello inglese la gestione pubblica mantiene il compito di stabilire regole, premi e sanzioni nei confronti dei fornitori privati, ai quali vengono esternalizzati i servizi e le misure rivolte agli utenti più difficili, ma tende a defilarsi dal compito di erogazione. Nel modello tedesco anche l'offerta dei servizi continua ad essere presidiata dai *Job-center* pubblici che coinvolgono però anche altri attori pubblici e privati. Il modello italiano di Almp in questa seconda fase, e in particolare dal 2014 al 2019, compie importanti passi avanti con l'implementazione del programma europeo Gg, attraverso il quale per la prima volta i giovani tra 15 e 29 anni possono accedere ad una serie di misure specifiche. Gli esiti del programma, tuttavia confermano il più facile inserimento oc-



cupazionale dei soggetti già pronti ad entrare nel mercato del lavoro e in coincidenza con il periodo di ripresa della domanda, quando si verifica un aumento dei posti di lavoro disponibili sul mercato.

In conclusione l'analisi qui proposta conferma che i tre modelli di Almp non solo hanno continuato a presentare proprie specificità nazionali, ma sono anche cambiati nel tempo procedendo in direzioni diverse.

Il modello tedesco e inglese - che presentavo caratteristiche molto simili nella prima fase - contrariamente alla tesi della convergenza (Baccaro e Howell, 2017), si sono maggiormente differenziati nella fase successiva alla crisi. Tale processo è avvenuto più per le trasformazioni introdotte nel modello inglese, che per effetto del programma europeo Gg sul modello tedesco. Va sottolineato che il modello inglese di Almp non ha subito alcuna influenza da parte del programma comune europeo Gg, che infatti non è stato adottato nel contesto nazionale inglese. Le trasformazioni del modello inglese di Almp sono quindi da ricondurre unicamente alle scelte politiche attuate dal governo inglese. Il modello di Almp tedesco ha invece mantenuto l'impianto generale introdotto nella prima fase, utilizzando le risorse europee destinate all'attuazione di Gg nel contesto nazionale tedesco per personalizzare ulteriormente le misure attive erogate. L'influenza europea sul modello tedesco sembra quindi limitarsi alla possibilità di impiegare risorse aggiuntive per l'implementazione di un modello di Almp già ben consolidato.

Infine il modello italiano di Almp che nella prima fase mostrava notevoli differenze rispetto a quello inglese e tedesco, ha proceduto per certi versi a convergere verso quei modelli durante l'ultimo decennio. In questo caso il percorso di avvicinamento ai modelli di Almp inglese e tedesco, più simili tra loro nella prima fase, è stato favorito dall'attuazione del programma europeo Gg, che ha effettivamente influito su diverse caratteristiche del nuovo modello di Almp italiano in questa seconda fase. Infatti per la prima volta sono erogate misure attive specificamente rivolte ai giovani Neet (di età compresa tra 15 e 29 anni). È stato introdotto un supporto economico previsto da Gg e collegato alle misure di attivazione. Infine viene teoricamente introdotto il principio di condizionalità, legando l'erogazione del beneficio economico al completamento del percorso di attivazione. Tuttavia concretamente tale condizionalità resta ancora di difficile attuazione a causa della mancata integrazione tra l'ente erogatore delle misure passive (Inps) e i provider delle misure attive (Cpi e Apl). Anche l'assenza di un sistema informativo integrato e in grado di collegare i dati presenti nel sistema Inps con quelli a disposizione di Cpi e Apl impedisce di applicare tale principio.

RPS

Maria Concetta Ambra

## Riferimenti bibliografici

- Anpal, 2017a, *Scheda Germania, direzione benchmarking e relazioni internazionali*, dicembre 2017.
- Anpal, 2017b, *Scheda paese. Regno Unito, direzione benchmarking e relazioni internazionali*, 14 dicembre 2017.
- Anpal, 2018, *Rapporto di monitoraggio sulla struttura e sul funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*.
- Anpal, 2019, *Piano Garanzia giovani. Aggiornamento del sistema di profilazione degli utenti*, allegato n. 1 al decreto direttoriale 15 luglio 2019 n. 313.
- Anpal, 2020, *Garanzia giovani in Italia*, Rapporto quadrimestrale n. 3/2019 (dati aggiornati al 31 dicembre 2019).
- Baccaro L., 2016, *Salvati o affossati dall'Europa?*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 1, pp. 19-42.
- Baccaro L. e Howell C., 2017, *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge University Press.
- Bell D.N. e Blanchflower D.G., 2015, *Youth Unemployment in Greece: Measuring the Challenge*, «Iza Journal of European Labor Studies», vol. 4, n. 1.
- Bonjour D., Dorsett R., Knight G., Lissenburgh S., Mukherjee A., Payne J., Range M., Urwin P. e White M., 2001, *New Deal for Young People: National Survey of Participants: Stage 2*, Employment Service, Sheffield.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Caliendo M., Künn S. e Schmidl R., 2011, *Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies*, «Iza Discussion Papers», n. 6222.
- Ciarini A., Girardi S. e Pulignano V., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna.
- Dorsett R., 2006, *The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men*, «Labour Economics», n. 13, pp. 405-422.
- Eichhorst W. e Konle-Seidl R., 2016, *Evaluating Labour Market Policy*, «Iza Discussion Papers», n. 9966.
- Escudero V. e Lopez Mourelo E., 2015, *The Youth Guarantee Programme in Europe: Features, Implementation and Challenges*, «Research Department Working Paper», n. 4, August 2015, International Labour Office.
- Ferrera M. e Gualmini E., 1999, *Salvati dall'Europa?*, il Mulino, Bologna.
- Hay C., 2004, *Common Trajectories, Variable Paces, Divergent Outcomes? Models of European Capitalism under Conditions of Complex Economic Interdependence*, «Review of International Political Economy», vol. 11, n. 2, pp. 231-262.
- Martin J.P., 2014, *Activation and Active Labour Market Policies in Oecd Countries*:

*Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, «Iza Policy Paper», n. 84, June 2014.

Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 2007, *Monitoraggio delle Politiche occupazionali e del lavoro*, Segretariato generale, Divisione V - Coordinamento delle attività statistiche, febbraio 2007.

Remenyi G., 2017, *Cosa fa la Germania per recuperare i Neet?*, Il sole 24 ore, 8 dicembre 2017.

Reyneri E., 2017, *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino Bologna.

Reyneri E., 2018, *I Centri pubblici per l'impiego*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, *Nuove e (vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, il Mulino, Bologna.

Rizza R. e Scarano G., 2019, *Nuovi modelli di politica del lavoro*, Egea, Milano.

Ronchi S. e Terlizzi A., 2018, *Schemi di reddito minimo: Il quadro europeo*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, *Nuove e (vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, il Mulino, Bologna.

Sissons P. e Jones K., 2012, *Lost in Transition? The Changing Labour Market and Young People not in Employment, Education or Training*, Work Foundation.

RPS

Maria Concetta Ambra