

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

Maria Concetta Ambra

Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Tema del n. 3/2020 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link: <https://www.ediesseonline.it/prodotto/rps-n-3-2020/>.

RPS

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 Europa 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. Tali trasformazioni sono state guidate dall'azione sovranazionale europea? Le principali analisi sinora condotte hanno risposto in modo diverso a tale interrogativo. Alcuni hanno confermato la rilevanza dell'influenza europea sulle politiche nazionali, sottolineandone però gli aspetti negativi. Altri hanno invece sostenuto che nonostante le pressioni comuni europee, ciascun paese abbia mantenuto un proprio profilo distintivo.

Le più recenti ricerche comparative che hanno preso in esame anche le politiche attive del lavoro, hanno ricondotto le differenze tra i regimi di Almp ai diversi livelli di spesa sul Pil. Anche laddove venga approfondita la suddivisione della spesa tra le diverse aree, distinguendo ad es. la percentuale di spesa in formazione, da quella per i servizi per l'impiego, per gli incentivi alle imprese e così via, non è tuttavia 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, in tre paesi: Germania, Regno Unito e Italia, che presentano rispettivamente una incidenza bassa, media e alta della percentuale di giovani Neet

Dopo aver esaminato sulla base dei dati Eurostat la variazione dell'incidenza dei Neet dal 2000 al 2019, nei tre paesi, il diverso andamento dei Neet è ricondotto alle diverse caratteristiche dei modelli di Almp implementati durante la fase precedente alla crisi economica (dal 2000 al 2007) e nella fase successiva (dal 2008 al 2019).

Nel Regno Unito e in Germania le 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) contribuiscono alla creazione di sistemi di politiche attive del lavoro (Almp) organici e coerenti già prima dell'arrivo della crisi economica. Effettivamente i dati Eurostat evidenziano in entrambi i paesi una riduzione della percentuale di Neet, proprio a partire dagli anni successivi al completamento delle principali riforme

In Italia invece, nonostante l'avvio delle riforme (es. nel 1997 con il «Pacchetto Treu» e nel 2003 con la «Legge Biagi») queste rimangono incompiute, e viene solo abbozzato un sistema di Almp che resta tuttavia «incompleto». I dati mostrano come in questo caso l'impatto della crisi economica sulla condizione dei giovani Neet sia stato più intenso e prolungato, come si nota dalla più elevata incidenza dei Neet in Italia e dalla persistenza del fenomeno nel tempo.

Le principali peculiarità dei tre modelli nazionali di Almp sono 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 vengono 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 ha permesso di cogliere i cambiamenti avvenuti e mettere a fuoco differenze, somiglianze e tendenze comuni emergenti.

Nella prima fase (2000-2007) il modello inglese e tedesco presentano numerose analogie rispetto ai fattori esaminati, mentre il modello italiano si differenzia notevolmente da entrambi. 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) il modello inglese e quello tedesco di Almp tendono a differenziarsi. Tale processo di divergenza non è attribuibile all'influenza del programma comune europeo Gg. Infatti il Regno Unito non ha adottato il programma Gg e le numerose trasformazioni introdotte sono da ricondurre unicamente alle scelte politiche attuate dal governo inglese. Invece il modello tedesco di Almp è andato consolidandosi, pur mantenendo l'impianto generale introdotto nella prima fase. In questo caso l'influenza europea è riscontrabile solo nella disponibilità di risorse aggiuntive europee per l'implementazione nel contesto tedesco del programma Gg. Il modello italiano di Almp in questa seconda fase compie importanti passi avanti, avvicinandosi alle caratteristiche del modello inglese e tedesco della prima fase. Tali trasformazioni si verificano in particolare dal 2014 al 2019 proprio con l'implementazione del programma europeo Gg, grazie al quale per la prima volta i giovani Neet di età compresa tra 15 e 29 anni possono accedere ad una serie di misure specifiche. Gli esiti del programma in Italia tuttavia confermano il più facile inserimento occupazionale 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 mostra che i tre modelli di Almp hanno continuato a presentare proprie specificità nazionali e sono cambiati nel tempo procedendo in direzioni diverse. Il modello tedesco e inglese che presentavano caratteristiche molto simili tra loro, si sono diversificati. Invece il modello italiano di Almp che si differenziava notevolmente dal modello inglese e tedesco, ha proceduto per certi versi a convergere verso quei modelli. Va però sottolineato che mentre il percorso di convergenza del modello italiano di Almp verso quello inglese e tedesco è stato favorito dall'attuazione del programma europeo Gg, invece il processo di divergenza tra il modello inglese e tedesco non è attribuibile al programma europeo.

RPS

Maria Concetta Ambra