

La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?

Cos'è la garanzia giovani?

Il concetto di garanzia giovani prevede la garanzia di poter accedere di diritto ad un lavoro, ad una formazione o all'istruzione, da parte di un gruppo definito di giovani e l'obbligo da parte dei servizi pubblici per l'impiego o di un'altra autorità pubblica di fornire i servizi e/o di realizzare i programmi entro un periodo predefinito. A differenza di altre politiche attive del mercato del lavoro, la garanzia giovani prevede il diritto di accedere ad alcune misure a tutti i giovani che rispondono a dei criteri predefiniti.

Sono stati i paesi europei nordici ad applicare per primi la garanzia giovani negli anni '80 e '90: in particolare, la Svezia (1984), la Norvegia (1993), la Danimarca (1996) e la Finlandia (1996). Più recentemente, altri paesi hanno avviato programmi simili per l'occupazione giovanile: in particolare, l'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Polonia.¹

¹ Per ulteriori informazioni sulla garanzia giovani in Europa, vedere Commission Europea: *Peer country papers on youth guarantees*, Bruxelles, 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964> [accesso 11 marzo 2013]; M. Mascherini: *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, European

Non tutti i programmi attualmente in corso prevedono il diritto del gruppo beneficiario ad un lavoro, all'istruzione o alla formazione. In Germania, ad esempio, il governo e le parti sociali si sono impegnati a garantire un numero sufficiente di posti nel sistema duale di apprendistato, benché nessuna legge garantisca ai giovani il diritto a partecipare a queste misure attive. Allo stesso modo, nei Paesi Bassi e in Polonia, l'obbligo dei servizi pubblici per l'impiego di erogare servizi di collocamento, come pure l'accesso a misure attive da parte di un gruppo predefinito di giovani non comporta il diritto dei partecipanti ad un lavoro, alla formazione o all'iscrizione nel sistema di istruzione. Occorre anche notare che alcune garanzie giovani, come in Danimarca, non assicurano solo un diritto, ma comportano anche l'obbligo per il giovane disoccupato iscritto di partecipare alle attività previste.²

In questo documento, l'espressione «garanzia giovani» prevede la garanzia di poter accedere di diritto ai programmi da parte del gruppo beneficiario, mentre l'espressione «programmi simili per l'occupazione giovanile» si riferisce a programmi che non si basano su questo diritto.

Principali caratteristiche

Mentre gli obiettivi primari di facilitare la transizione dalla scuola al lavoro e di prevenire la disoccupazione di lunga durata sono comuni ai

Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2012; e Schultz *Information: Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, Albertslund, 2011.

² European Commission, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit.

diversi paesi, esistono tuttavia differenze nel modo di concepire i Piani nazionali di garanzia giovani. Queste differenze riguardano perlopiù il tipo di misure, i criteri di accesso, la durata e l'indennità.

Tipi di misure. Le misure che rientrano nelle garanzie giovani e nei programmi simili per l'occupazione giovanile si possono raggruppare in tre categorie: **i) istruzione e formazione**, in particolare istruzione generale, istruzione e formazione professionale, e formazione al mercato del lavoro; **ii) servizi per l'impiego e programmi**, in particolare pianificazione dell'occupazione, assistenza alla ricerca di un lavoro e sussidi per l'occupazione; **iii) altre misure attive del mercato del lavoro**, in particolare lavori pubblici, servizi comunitari e programmi per lo start-up di imprese. Alcuni paesi, come la Danimarca, la Finlandia, la Germania e la Svezia, forniscono un'ampia scelta di servizi che coprono tutte e tre queste categorie. Altri paesi offrono un numero più limitato di misure.³

Le garanzie giovani e i programmi simili per l'occupazione giovanile vengono generalmente gestiti dagli uffici per l'occupazione a livello locale. Di conseguenza, le strategie di attuazione sono diverse a seconda del contesto. In Austria e nei Paesi Bassi, ad esempio, i programmi vengono elaborati in funzione di bisogni specifici, come il sostegno speciale ai giovani immigrati.⁴

Criteri di accesso. Anche se esistono differenze tra paesi rispetto ai criteri che definiscono l'idoneità a partecipare alle misure previste, di seguito si elencano i criteri che di solito si possono riscontrare nella maggior parte delle garanzie giovani.

- **Età:** Tutte le garanzie giovani e i programmi simili per l'occupazione giovanile definiscono l'idoneità in base all'età. In genere, l'età dei partecipanti è compresa tra i 15 e i 29 anni. In Norvegia, ad esempio, solo le persone con meno di 20 anni hanno diritto di accedere ad

³ European Commission, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit.; Ministero dell'Occupazione e dell'Economia della Finlandia: *Youth guarantee 2013: Proposal for the realization of the youth guarantee*, Helsinki, 2012; e Y. Guidoum: *Case study of cities' response to the crisis*: Rotterdam, Saint Denis, URBACT, 2012.

⁴ *Ibid.*

una offerta di istruzione, di formazione o di partecipazione a misure del mercato del lavoro. Gli altri giovani possono partecipare ad iniziative cosiddette di follow-up che servono a motivare i giovani a cercare attivamente un lavoro. La partecipazione a misure attive del mercato del lavoro può venire offerta a giovani di più di 20 anni, ma ciò non costituisce un diritto. Allo stesso modo, in Austria, le misure proposte ai giovani con meno di 18 anni sono diverse da quelle proposte per la fascia di età tra i 19 e i 24 anni.⁵

- **Durata del periodo di disoccupazione:** L'idoneità dei giovani può anche dipendere dalla durata del periodo di disoccupazione. In generale, le misure vengono attivate a partire da un periodo compreso tra uno e sei mesi dall'iscrizione ai servizi pubblici per l'impiego. Questo criterio può essere applicato insieme ad altri criteri di accesso. In Danimarca, ad esempio, i giovani tra i 18 e i 19 anni hanno diritto di partecipare alla garanzia giovani un mese dopo la loro iscrizione ai servizi pubblici per l'impiego; oltre i 19 anni, il periodo passa a tre mesi.⁶
- **Livello di istruzione:** Un altro criterio spesso rilevante per definire il gruppo beneficiario è quello del livello di istruzione. La Finlandia e la Polonia, ad esempio, hanno esteso il diritto di accesso ai giovani che hanno terminato il livello di istruzione terziaria.⁷ In Germania, un apprendistato dai 6 ai 12 mesi viene offerto ai giovani che hanno terminato la scuola dell'obbligo senza aver ancora completato l'apprendistato duale.⁸

Durata dell'intervento. La durata delle misure varia molto a seconda dei programmi. In Svezia, la partecipazione alla garanzia giovani è limitata ad un massimo di 15 mesi. In Danimarca,

⁵ Ministero del Lavoro, degli Affari Sociali e della Protezione dei Consumatori dell'Austria: *Youth and work in Austria*, Vienna, 2011; Commissione Europea, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit., p.1.; e Schultz Information, *Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, op. cit.

⁶ European Commission, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit.

⁷ *Ibid.*

⁸ Agenzia Federale per l'Occupazione della Germania: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung* [Qualifica professionale d'ingresso], Norimberga, 2010.

prevede che i giovani disoccupati possano partecipare a misure attive fino a sei mesi. Il periodo di attivazione può tuttavia essere rinnovato qualora la persona rimanga disoccupata dopo il primo programma.⁹ In Polonia, i corsi di formazione possono durare fino a 12 mesi. L'apprendistato può durare dai 3 ai 18 mesi, mentre l'inserimento professionale può durare fino ad un anno. In Finlandia, la garanzia giovani limita a 12 mesi il periodo di partecipazione alla formazione in azienda. Allo stesso modo, in Germania, la partecipazione a misure di formazione professionale può durare dai 6 ai 12 mesi.¹⁰

Indennità. L'ammontare dell'indennità durante il periodo di partecipazione alla garanzia giovani è diverso a seconda dei paesi e dei programmi. In alcuni casi, l'indennità dipende dall'esperienza lavorativa, dall'età e dal livello di istruzione.

In Svezia, le persone che hanno diritto all'indennità di disoccupazione ricevono un complemento equivalente a 27 euro al giorno, qualora partecipino a misure del mercato del lavoro. I giovani con meno di 25 anni che non hanno diritto ai sussidi di disoccupazione ricevono una «sussidio di sviluppo»; inoltre, chi ha terminato l'istruzione superiore riceve una somma equivalente a 16 euro al giorno, mentre coloro che non hanno terminato l'istruzione superiore e hanno meno di 20 anni ricevono solo l'equivalente di 6 euro al giorno.¹¹

In Austria, i giovani che partecipano all'apprendistato fuori dall'impresa ricevono 240 euro mensili durante i primi due anni, e 555 euro mensili durante il terzo anno.¹² In Polonia, coloro che partecipano alle misure

attive del mercato del lavoro ricevono una borsa di studio che può raggiungere il 120% dell'indennità di disoccupazione, a condizione che partecipino ad un inserimento professionale, ad un periodo di apprendistato o ad altri programmi di formazione. I giovani disoccupati che proseguono gli studi oltre la scuola dell'obbligo ricevono una borsa di studio pari al 100% dell'indennità di disoccupazione.¹³

Quali sono gli effetti?

I dati relativi all'impatto e all'efficacia della garanzia giovani sono piuttosto limitati. Secondo una valutazione della garanzia giovani condotta in Svezia nel 2011, i giovani disoccupati di 24 anni che hanno partecipato al programma nel 2008 sono riusciti a trovare lavoro più rapidamente rispetto al gruppo di controllo che ha partecipato ad altre misure dei servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, i partecipanti alla garanzia giovani avevano le stesse probabilità di rimanere disoccupati dopo un anno dalla fine dell'intervento rispetto al gruppo di controllo. Inoltre, gli effetti positivi sul periodo di ricerca di lavoro tendeva a diminuire nel 2009, il che fa pensare che questo tipo di politica sia meno efficace durante una crisi economica. Tuttavia, in Svezia, la garanzia giovani ha fornito sostegno a oltre 53.000 persone nel 2010, offrendo così misure di transizione scuola-lavoro a un grande numero di giovani durante la recente crisi economica.¹⁴

Nel 2011, in Finlandia, i servizi pubblici per l'impiego hanno fornito sostegno ad oltre l'83% dei giovani in cerca di lavoro entro i tre mesi dalla domanda di disoccupazione, rispetto al 79% nel 2010. I dati statistici dimostrano che la garanzia giovani finlandese ha portato ad una riduzione della disoccupazione sia attraverso una assistenza diretta all'impiego che attraverso una formazione professionale specifica. In Austria, nonostante l'alto tasso di abbandono da parte dei giovani che partecipavano alla garanzia giovani, circa il 58% di coloro che hanno seguito un corso di apprendistato nel 2010 sono entrati

⁹ European Commission, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit.

¹⁰ Ministero del Lavoro, della Politica Sociale della Polonia: *Active Labour Market Programmes*, Varsavia, 2012; e Agenzia Federale per l'Occupazione della Germania: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung*, op. cit. p. 3.

¹¹ Schultz Information, op. cit., p. 1.

¹² L'apprendistato fuori dall'impresa è un apprendistato organizzato da istituzioni di formazione che fanno capo al governo federale, per giovani che non sono riusciti a trovare un posto di apprendista in una impresa. Questo tipo di apprendistato viene considerato come equivalente all'apprendistato in una impresa. Per ulteriori informazioni, vedere Ministero Federale del Lavoro, degli Affari Sociali e della Protezione dei Consumatori dell'Austria: *Youth and work in Austria*, op. cit., p. 2.

¹³ Ministero del Lavoro, della Politica Sociale della Polonia: *Active Labour Market Programmes*, op. cit., p. 3.

¹⁴ Servizio Pubblico dell'Impiego della Svezia, *The youth job programme: An evaluation of whether the programme increased the participants' chances of becoming employed*, Stoccolma, 2011.

nel mercato del lavoro dopo tre mesi. Tale percentuale si eleva al 63% dopo 12 mesi.¹⁵

Questi risultati indicano che la garanzia giovani può essere efficace nel raggiungere l'obiettivo fondamentale di facilitare la transizione dei giovani nel mercato del lavoro. La garanzia giovani può rivestire un ruolo importante nel mantenere i giovani connessi al mercato del lavoro o al sistema di istruzione, e può quindi prevenire gli effetti negativi della disoccupazione di lunga durata o la fuoriuscita dal mercato del lavoro. Per acquisire una conoscenza più approfondita degli effetti della garanzia giovani sulle prospettive occupazionali dei giovani a breve e medio termine, sono necessarie nuove ricerche, con studi di monitoraggio e valutazione dell'impatto di queste misure. Occorrerebbe in particolare capire se i vantaggi della garanzia giovani si protraggono oltre il periodo iniziale di partecipazione e se riescono a garantire la stabilità del posto di lavoro a lungo termine. Si è notato, ad esempio, che in Svezia, la garanzia giovani non affronta i fattori strutturali, fra cui la mancanza di qualifiche e di competenze e, pertanto, non offre soluzioni di lungo termine. Un altro aspetto che influisce sull'efficacia della garanzia giovani riguarda le possibili distorsioni del mercato del lavoro che ne possono derivare. Tali distorsioni esistono nel caso in cui i giovani avrebbero potuto trovare lavoro anche senza partecipare alla garanzia giovani o nel caso in cui i partecipanti sostituiscano lavoratori non sovvenzionati (effetto di sostituzione). Inoltre, i dati suggeriscono che il tasso di successo degli interventi è più alto per i giovani in cerca di primo impiego rispetto ai disoccupati di lunga durata.¹⁶ Questo aspetto è particolarmente rilevante nel caso di giovani svantaggiati i quali, come menzionato, devono anche far fronte a problemi strutturali. Infine, le garanzie giovani finora esistenti sono accessibili solo ai giovani iscritti ai servizi pubblici per l'impiego e non prevedono quindi sostegno ai giovani scoraggiati

¹⁵ M. Mascherini, L. Salvatore, A. Meierkord e J. Jungblut: *NEETS - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2012; e M. Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op.cit.

¹⁶ N. Duell e K. Vogler-Ludwig: *The role of Public Employment Services in youth integration: A Review of European good practice*, Monaco, Economix e Bruxelles, Commissione Europea, 2011; e Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op. cit.

e inattivi che solitamente non si rivolgono ai servizi per l'impiego. Data la percentuale significativa di tali giovani in molti paesi, è importante estendere anche a loro la partecipazione alla garanzia giovani, ad esempio attraverso criteri di accesso più flessibili e strategie più inclusive.

I prerequisiti per ottenere un sistema di garanzia giovani che funzioni adeguatamente si possono riassumere come segue:

1. Interventi tempestivi per un gruppo di beneficiari ben definito. Per consentire una rapida attivazione andrebbero stabiliti i criteri di idoneità, con misure messe in atto rapidamente e destinate ai gruppi di giovani che più hanno bisogno di sostegno. Una definizione precisa del gruppo di beneficiari è un presupposto importante per attuare la garanzia giovani. È anche molto importante migliorare le prospettive di occupazione per i giovani svantaggiati che incontrano maggiori ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro.

2. Una comprovata capacità amministrativa, ed un budget flessibile. L'efficacia della garanzia giovani dipende dalla capacità dei servizi pubblici per l'impiego di gestire le misure del mercato del lavoro. Per avere successo, sono necessarie strutture solide ed un budget adeguato, in grado di rispondere all'obbligo di erogare i servizi previsti dalla garanzia giovani. Un altro fattore di successo è costituito dalla capacità di cooperare con le organizzazioni dei datori di lavoro, i sindacati, le scuole e gli istituti di formazione, e le organizzazioni non governative. L'esperienza della Finlandia indica che anche la flessibilità finanziaria è importante. La forte domanda di misure di sostegno a favore dei giovani disoccupati dopo l'inizio della recente crisi economica e finanziaria ha rappresentato una sfida per i servizi per l'impiego in questo paese. Si è reso necessario aumentare le risorse per poter sostenere un numero crescente di giovani che — in base alla garanzia giovani — avevano diritto di partecipare alle misure. Sono stati utilizzati fondi addizionali per reclutare altro personale e per poter estendere a più partecipanti le misure attive del mercato del lavoro.¹⁷

¹⁷ Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op. cit.

3. Sistemi di istruzione e di formazione solidi.

L'istruzione e la formazione sono fattori determinanti che incidono sull'occupazione giovanile. L'esperienza dell'Austria indica che i titoli di studio sono fondamentali per la stabilità dell'impiego dei giovani. Le politiche in materia d'istruzione e formazione dovrebbero permettere ai servizi pubblici per l'impiego di ricorrere a diverse misure, fra cui il reinserimento scolastico, la formazione professionale, ed i programmi di apprendistato. In Austria e in Germania, ad esempio, i sistemi di apprendistato duale si sono dimostrati estremamente efficaci nel ridurre la disoccupazione giovanile.

Quali sono i costi?

Secondo le ultime stime dell'ILO è possibile attuare la garanzia giovani con un costo annuale compreso tra lo 0,5% e l'1,5% del PIL, inclusi i costi amministrativi e le indennità. I costi variano in funzione dell'esistenza o meno delle strutture amministrative necessarie all'attuazione della garanzia giovani su larga scala, e della dimensione della popolazione interessata. Tenendo conto dei costi elevati di breve e lungo termine per gli individui e la società causati dalla disoccupazione giovanile e dalla inattività, i vantaggi della garanzia giovani supererebbero i costi. È importante notare che, per ottenere risultati, la garanzia giovani richiede strutture di attuazione consolidate come accade nel Nord Europa. Le garanzie giovani più tradizionali si sono evolute negli ultimi trent'anni. Sono state modificate diverse volte al fine di integrare le buone pratiche. Per poter eventualmente trasferire l'esperienza di queste garanzie giovani ad altri paesi che hanno strutture meno sviluppate e meno esperienza, come pure per estenderla ad un numero maggiore di giovani, occorre tener conto del fabbisogno aggiuntivo di risorse a seconda delle condizioni di ciascun paese.

La strada da seguire

La garanzia giovani viene considerata sempre più importante nella lotta contro l'attuale crisi dell'occupazione giovanile. La maggior parte dei paesi menzionati in questa nota registra esperienze positive con la garanzia giovani. Tuttavia, la scarsità di dati sugli effetti a lungo termine richiede un sistema di monitoraggio e di valutazione. Nell'attuale contesto di restrizioni finanziarie, sono necessari maggiori sforzi per raccogliere dati, monitorare l'applicazione, ed effettuare ricerche sull'impatto usando criteri multipli, in modo da migliorare la formulazione dei programmi e l'allocazione delle risorse.

Nonostante la garanzia giovani possa attenuare gli effetti negativi della disoccupazione di lunga durata e l'allontanamento dei giovani dal mercato del lavoro, le soluzioni strutturali di lungo termine alla crisi dell'occupazione giovanile richiedono un insieme di interventi sia a livello macroeconomico che microeconomico, come indicato nella Risoluzione dell'ILO del 2012 "La crisi dell'occupazione giovanile: è il momento di agire".¹⁸

Per maggiori informazioni contattare:

Organizzazione Internazionale del Lavoro,

Ufficio per l'Italia e San Marino

Via Panisperna, 28

I - 00184 Roma

Tel.: +39/066784334 - Fax: +39/066792197

Email: rome@ilo.org

Web: www.ilo.org/rome e www.ilo.org/youth

Twitter: [@ILOYouth](https://twitter.com/ILOYouth)

¹⁸ Il testo della risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro 2012, La crisi dell'occupazione giovanile: è il momento di agire, è disponibile in rete all'indirizzo http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/servizio-informazione/pubblicazioni/WCMS_208429/lang--it/index.htm