

LA GARANTÍA JUVENIL EN ITALIA

Giulia Rosolen

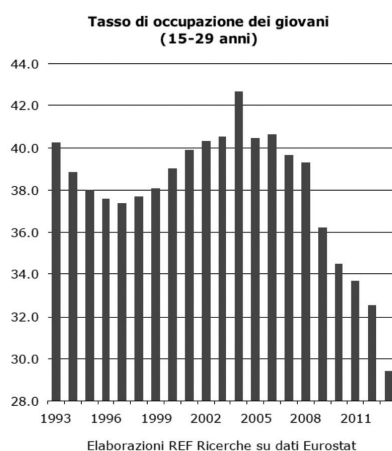
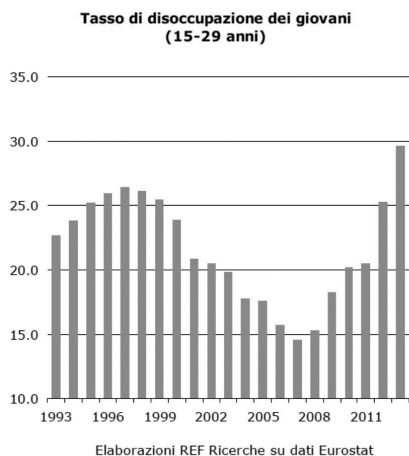
Francesca Fazio¹

ADAPT

1. LOS JÓVENES NINIS EN ITALIA

En Italia, a partir de 2008, la tasa de empleo de las personas con menos de 30 años se ha reducido en casi 10 puntos porcentuales (39,9 a 29,4 por ciento), mientras ha crecido la incidencia de los desocupados (del 7,1 a 12,3 por ciento de la población correspondiente) y la tasa de desempleo se ha casi duplicado. A todo esto se une un aumento de la proporción de desempleados de larga duración, o bien de aquellos que buscan trabajo durante al menos 12 meses, que representa ya el 53,3 por ciento de los jóvenes que buscan trabajo. Particularmente crítica es la situación de las personas comprendidas entre 25 y 29 años, cohorte de edad que incluye a los jóvenes implicados en la transición de la universidad al trabajo. En este grupo, la reducción en la tasa de empleo con respecto a 2008 ha sido de 11,6 puntos porcentuales, con una alta incidencia de desempleo. En los últimos seis años entre los jóvenes menores de 30 años se perdieron más de un millón de empleos, lo que equivale a una variación acumulada de 27,5 por ciento. Las dificultades para los jóvenes se produjeron en todas las áreas geográficas, aunque con mayor intensidad en el Sur (-33 por ciento en comparación con 2008). Entre los más afectados se encuentran también los trabajadores dependientes a tiempo indeterminado (-28 por ciento), los que tienen un contrato de aprendizaje (-44,2 por ciento) y los que disfrutaban de una relación a tiempo completo (-33,3 por ciento).

¹ Traducción de Fco. Javier Calvo Gallego, Universidad de Sevilla.

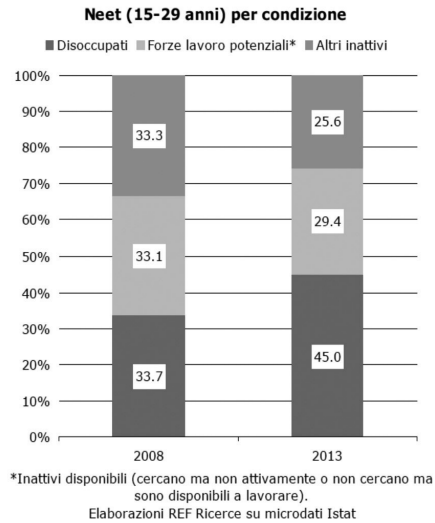
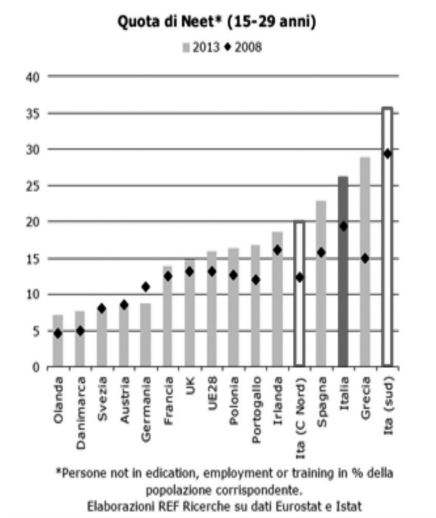


Fuente: Eurostat

Elaboración: Adapt

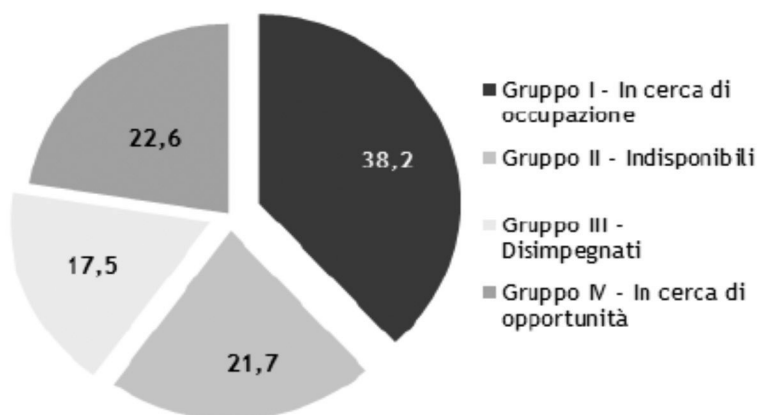
Italia tiene el mayor porcentaje de ninis (en adelante, NEET) de toda Europa: se estima que serían 1.000.000 y 274.000 en el grupo de edad de entre 15 y 24 años, respectivamente. Estas cifras, no obstante, casi se duplican si se considera el grupo de edad entre 15 y 29 años. La incidencia porcentual sobre la población total de referencia es del 21% para los jóvenes de entre 15 y 24 años, y del 27,4% para las personas de entre 15 y 29 años de edad. Estos valores crecen aún más si tenemos en cuenta la situación de los chicos del sur, donde los ninis constituyen más del 33% de la población entre 15 y 29 años de edad.

El número de ninis en Italia ha crecido significativamente y de forma constante durante los años de la crisis, poniendo de relieve una situación particularmente crítica: no estudiar y no trabajar significa para un joven no invertir en su propio capital humano en términos de formación y desarrollo de competencias profesionales, del mismo modo que para un país conlleva sostener costes elevadísimos en términos de crecimiento y desarrollo. La peculiaridad de nuestro país, en comparación con otros Estados europeos con altas tasas de ninis, como España y Grecia, es el hecho de que ya en 2008 los ninis representaban una cuota considerable de jóvenes italianos; esto indica una dificultad estructural de nuestro país para absorber mano de obra joven. A diferencia de lo que ocurre en otros lugares, en Italia, el problema del desempleo juvenil tiene raíces profundas, que la crisis sólo ha empeorado.



Los ninis constituyen un grupo heterogéneo de jóvenes cuya condición de “no participación” adquiere un significado diferente dependiendo del punto de vista adoptado. La búsqueda de un mínimo común denominador de la condición NEET es engañosa, ya que esta incluye varios subgrupos de jóvenes. Observando la composición de los ninis y el desglose de estos datos; teniendo en cuenta las razones que causaron la condición de nini, se puede observar como en los años de la crisis, al contrario de lo que pudiera pensarse, se ha incrementado la proporción de los desempleados, mientras que los inactivos, aunque creciendo en términos absolutos, han disminuido en términos relativos. Esto significa que siempre hay una parte considerable de jóvenes que son ninis involuntarios; esto es, en busca de trabajo, desacreditando la idea de que los jóvenes italianos se encuentran en esta condición por una opción de vida.

Por lo demás, la bien conocida heterogeneidad interna de este concepto emerge entonces con toda su fuerza mediante el análisis de las características del grupo “interno” de ninis italiano.



Fonte: elaborazioni Staff SSRMdL di Italia Lavoro su Microdati RCFL - Istat

Fuente: ISFOL

Elaboración: Adapt

Como decíamos, desglosando estos grupos por nivel de educación y estado civil se puede enriquecer esta imagen con elementos adicionales de fondo. En particular, el tema de la falta de habilidades formativas adecuadas ayuda a explicar la pertenencia a una dimensión más que a otra: en el grupo de inactivos y no disponibles están presentes de una forma considerable los muchachos con un bajo nivel de educación, mientras que en el grupo de aquellos que buscan oportunidades de empleo son mayoría los muchachos con un nivel medio-alto de educación. Por su parte, y en relación con su estado civil, los hombres solteros presentan una clara preponderancia en los cuatro subgrupos antes señalados. En cambio, y por lo que se refiere a las mujeres, el estar casadas y con responsabilidades familiares connota especialmente su pertenencia al grupo de “no disponibles”. Finalmente, incluso la adscripción territorial caracteriza estos diferentes subgrupos: la mayoría de los “inactivos” se encuentran en el sur, y entre los que están “buscando empleo”, son más numerosos aquellos que viven en el norte.

2. JÓVENES Y TRABAJO: REFORMAS, FLEXIBILIDAD E INCENTIVOS

Las reformas adoptadas en los últimos años han hecho que nuestro mercado de trabajo sea más “flexible”. La Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) ha desarrollado un índice, el Índice de Protección Legislativa del Empleo (Employment Protection Legislation Index, en adelante EPL), con el objetivo de medir el grado de protección del empleo bajo la legislación de un determinado país. El análisis y cuantificación (siquiera de forma aproximada) de los diferentes sistemas de protección del empleo a través de estos índices resulta importante desde la óptica del estudio del posible impacto sobre el mercado de trabajo, de su mayor o menor rigidez, así como instrumento para evaluar y valorar las posibles reformas y la evolución de la legislación laboral. El EPL, utilizado en toda la literatura científica sobre estos temas, es hoy en día el mejor indicador existente del grado de rigidez del mercado de trabajo. Después de una serie continua de mejoras y actualizaciones, hoy el EPL se elabora por la OCDE sobre la base de 21 índices sintéticos que, con un juego de “pesos”, permiten la estimación de los dos subindicadores que contribuyen a componer el EPL: el indicador de protección para los contratos indefinidos (CIPE) y el indicador de protección para los contratos de duración determinada (EPT). En general, cuanto más hincapié haga la legislación en la flexibilidad del mercado de trabajo –eliminando protecciones, limitaciones y costes para las empresas, actuando sobre la disciplina de los contratos de duración indefinida y sobre aquella de los contratos de duración determinada– más bajo será el indicador EPL. El índice EPL se expresa así en la asignación de una calificación numérica entre 0 –en el caso de los mercados de trabajo completamente flexibles (máxima facilidad en la finalización de la relación laboral por tiempo indefinido o en el uso de los contratos de trabajo de duración determinada)– y 6 en el caso de mercados laborales muy rígidos (con la máxima dificultad en los mismos elementos antes señalados).

El análisis del grado de flexibilidad del mercado de trabajo llevado a cabo utilizando estos datos de la OCDE permite destacar cómo –con la excepción de Francia, Austria e Irlanda– todos los países de la zona euro han reducido de manera significativa esta protección durante los últimos 25 años. Italia es uno de los países que más profundamente se han comprometido en la reducción de esta protección, con una caída de más del 40%: del 3,82 en 1990 se habría pasado al 2,26 en 2013. Se trata de un valor ligeramente superior al registrado por los Países Bajos, Finlandia, Alemania, Bélgica y Grecia (por no hablar de Irlanda y Austria, que han desregulado fuertemente sus mercados), pero inferior-

res a los de España, Portugal y Francia². Por tanto, parece evidente que el grado general de flexibilidad del mercado de trabajo en Italia está ahora en línea con la media de la eurozona.

No obstante, el análisis de los datos de la OCDE muestra que las políticas de flexibilidad laboral no ayudan a reducir el desempleo. De hecho, esta misma Organización, en alguno de sus informes, ya señaló la inexistencia de una correlación entre la flexibilidad y el empleo³. E igualmente famosas son las conclusiones del economista jefe del Fondo Monetario Internacional, Olivier Blanchard que, en un estudio realizado en 2006, sostuvo que *“las diferencias en los sistemas de protección del empleo aparecen ampliamente descoordinados con las diferencias entre las tasas de desempleo de los distintos países”*⁴.

Por su parte, Europa sigue insistiendo en la necesidad de volver a actuar sobre las reglas de nuestro mercado de trabajo. La Comisión, en su *Alert Mechanism Report* y en su *In-Depth Review*, ha juzgado las reformas adoptadas hasta ahora como insuficientes y desorganizadas. Las Recomendaciones europeas específicas para Italia en 2014 para el ámbito del mercado de trabajo y de las políticas sociales reflejan, por tanto, la necesidad de acelerar el proceso de reformas y dotarlas de un carácter más incisivo para incrementar la participación en el mercado de trabajo.

La primera cuestión hace referencia a la necesidad de evaluar, antes de final de 2014, los efectos de las reformas del mercado de trabajo y del marco general de la negociación colectiva con el fin de tomar, en su caso, las eventuales medidas correctivas. De acuerdo con la Comisión, se debe también fortalecer el vínculo entre las políticas activas y las pasivas, potenciando la coordinación y la eficiencia de los servicios públicos de empleo en todo el país. Se renueva además la invitación a intervenir más enérgicamente para aumentar la tasa de empleo femenino, *“adoptando antes de marzo 2015 medidas para reducir los desincentivos fiscales al trabajo de las personas que constituyen la segunda fuente de ingresos de la familia”*, al mismo tiempo que se suministran servicios adecuados de apoyo y cuidado. Para los jóvenes, la Comisión invita a Italia a que dé una concreta y eficaz actuación en el plano nacional a la Garantía Juvenil, demandando *“un mayor compromiso por parte del sector privado para ofrecer programas de aprendizaje y prácticas de*

² Hay que destacar que estos datos son solo definitivos para 2013 y que, por tanto, no tienen en cuenta los efectos del Decreto Poletti (2014), lo que conduciría a una reducción adicional del EPL, que será registrada durante el próximo año por la OCDE.

³ OCDE, *“Perspectivas del empleo”*, 2004, p. 61.

⁴ El desempleo europeo: la evolución de datos e ideas, *“Política Económica”*, 2006.

calidad". En parte, la "Jobs Act" implementa estas indicaciones, pero contiene medidas insuficientes en lo que, en retrospectiva, constituye la consideración más importante del análisis europeo; esto es, que la falta de acumulación de capital humano es el principal obstáculo para el crecimiento y la competitividad. El análisis comparado muestra cómo el uso de competencias cualificadas en el proceso productivo representa uno de los principales factores de la competitividad en los países avanzados, e incide en los niveles de empleo bastante más que las reformas destinadas a alejar la rigidez del mercado de trabajo.

Hasta ahora nos hemos ocupado de aquellas normas laborales que tienen la función principal de "proteger" al trabajador contra el poder contractual del empleador, valorando su impacto o su incidencia sobre los niveles de ocupación. La necesidad de conciliar diferentes finalidades, junto con la evolución de los modos de producción y de la circulación de la riqueza, han inducido al legislador a experimentar, en el curso del tiempo, con técnicas alternativas, o también solo concurrentes con la intervención de la norma legal inderogable con funciones "protectoras", de tal forma que las normas laborales se caracterizan hoy por múltiples niveles y grados de regulación. Los objetivos de apoyo al sistema productivo, garantía de la igualdad de oportunidades o de lucha contra el desempleo, han contribuido a la elaboración de normas de tipo promocional dirigidas a incidir sobre el sistema de opciones de los operadores económicos, con el fin de inducirlos a desarrollar comportamientos que se consideran virtuosos para el interés general de la economía y del colectivo de trabajadores. Los incentivos pueden ser de dos tipos: a) económicos, dirigidos a la moderna reorganización del mercado de trabajo; b) económicos, destinados a sostener o promover el empleo de algunas personas o sectores particulares.

No obstante, y sean del tipo que sean, los incentivos destinados a favorecer el empleo encuentran relevantes límites en las disposiciones contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre las políticas de competencia y, en particular, en el ámbito de las ayudas estatales. Los objetivos de luchar contra el desempleo, contribuir a la aparición de áreas de trabajo "negro" o sumergido y de apoyar a la creación de nuevos puestos de trabajo, no son por sí mismos suficientes para sostener la legitimidad de la intervención pública. Debe constatar, en primer lugar, y sobre todo, que la intervención no tenga carácter general, es decir, no cubra a todas las empresas que operan en un Estado e indiferentemente a todos los trabajadores. El Reglamento 800/2008 –con el fin de promover políticas de incentivos concertadas por los Estados miembros en el ámbito la Estrategia Europea para el

Empleo– procede a cuantificar las condiciones y los niveles de ayuda admisibles y, como tal, exentos de la notificación a la Comisión, mediante la identificación de las condiciones de duración mínima del empleo subvencionado y las categorías especiales de trabajadores que pueden beneficiarse de un trato más favorable (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, las personas en riesgo de exclusión social, etc), o el motivo por el cual se decide invertir en un determinado sector (reclutamiento de los jóvenes en la investigación). Por tanto, para que un incentivo sea legítimo debe o bien cumplir con las características proporcionadas por el Reglamento n. 800, o bien haber recibido la aprobación de la Comisión.

	Referencia	Tipología del incentivo
Incentivos para la contratación de jóvenes en el sector de la investigación	Decreto legge n. 83/2012, art. 24, comma, lettere a) e b); Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 23 ottobre 2013; Decreto direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico 28 luglio 2014 ¹⁰⁸	Incentivos para la contratación indefinida de doctores o de licenciados empleados en investigación y desarrollo. Este incentivo debe considerarse sustituido por el previsto por el mismo artículo 7, que ofrece una deducción por actividades de investigación y desarrollo en favor de aquellas empresas que –con independencia de la forma jurídica, el sector económico o el sistema contable adoptado– efectúen inversiones en actividades I + D. Son admisibles los gastos relacionados con personal altamente cualificado empleado en I + D en posesión del título de doctor, o matriculados en el doctorado, o que poseen un grado en ciertas disciplinas.
	Bando Italia Lavoro FIXO	Incentivo por la contratación de aprendizaje de alta formación e investigación.
	Bando Italia Lavoro FIXO	Incentivo para la contratación de jóvenes doctores de investigación.

⁵ La Ley de estabilidad de 2015 presentada por el Gobierno el 15 de octubre 2015 interviene sobre este incentivo: el art. 7, párrafo 14, establece que las ventajas anteriores cesan el 31 de diciembre de 2014. Por tanto, si el proyecto es aprobado sin modificaciones, esto significaría que solo se podrían obtener los incentivos por las contrataciones de doctores de “ricerca” acontecidas entre el 26 de junio de 2012 y 31 de diciembre de 2012, presentadas hasta el 31 de diciembre 2014.

Ley de Estabilidad 2015	
Desgravación fiscal para los contratos indefinidos (artículo 12):	Para las nuevas contrataciones por tiempo indefinido a partir del 1 de enero de 2015 y hasta el 31 de diciembre de 2015, (excluyendo aprendices) se concede la exoneración por un período máximo de 36 meses, del pago del total de las contribuciones a la seguridad social. La exención máxima es de 6.200 euros en términos anuales.
Derogaciones	a) Los beneficios concedidos por otros 12 meses después del final del período formativo de aprendizaje se suspenderá a partir de las transformaciones desarrolladas desde el 1 de enero de 2015; b) Los beneficios del art. 8, párrafo 9 de la Ley 407/1990, se suprimen a partir del 1 de enero 2015.

Elaboración: Adapt

Si, como hemos visto, la definición de incentivos a la contratación y a la conversión ha tenido, sobre todo en los últimos años, un papel de innegable importancia en términos cuantitativos, no es menos cierto que estas mismas medidas han sido objeto de un amplio debate sobre su eficacia, ya sea cuando su objetivo es el de aumentar pura y simplemente el empleo (incentivos a la contratación), como cuando su objetivo es promover la transición a contratos de trabajo más estables (incentivos a las transformaciones).

Las críticas se centran esencialmente en dos planos:

a) El primero, se reconduce a aquellos casos en los que el incentivo es, en realidad, sólo un premio: las empresas habrían hecho las mismas opciones en términos de la política de personal incluso en ausencia de dicho incentivo; este se convierte así solo en un costo (para el dispensador) y en una especie de rédito extraordinario para la persona que lo recibe, sin determinar cambio alguno en la dinámica del empleo;

b) el segundo, se debe al desplazamiento (desplazamiento o crowding out): los incentivos redirigen las elecciones de las empresas en favor de determinadas personas; a veces esta reorientación cumple con los objetivos explícitos de los responsables políticos (tal es el caso de las personas con discapacidad), pero a veces induce también a cambios en las opciones de las empresas, a favor de ciertos segmentos de la población, que van más allá de las intenciones del legislador y que,

sin embargo, no generan empleo adicional o ningún crecimiento en la proporción de empleo estable.

La verificación final de tales efectos puede no ser fácil, al tener que hacer referencia a las decisiones de las empresas, conocidas en presencia de dichas políticas, pero desconocidas en el caso de su ausencia, por lo que hay pocas obras que se ocupen de estas cuestiones. La dificultad para “evaluar” si los recursos invertidos en tales políticas han producido o no los efectos deseados es aún más grave en nuestro país por la falta de un sistema de evaluación y seguimiento de las políticas de empleo. En general, en Italia el interés por la evaluación de las políticas públicas sigue siendo débil. Además, a pesar de que existe una fuerte evidencia de la falta de eficacia de ciertas políticas, y de la existencia de meditadas propuestas para mejorarlas, lo cierto es que estas han permanecido largo tiempo ignoradas por los órganos decisorios, quedando igualmente al margen del interés de los medios y del debate público.

La experiencia italiana revela que la disponibilidad de más información y el moderado crecimiento de sólidos estudios, que evalúen los efectos de las políticas no producen por sí mismos buenas prácticas de evaluación incorporadas al proceso de toma de decisiones. Esta situación tiene un impacto negativo sobre el “mercado de la evaluación”. Bien visto, un mercado de la evaluación transparente y eficiente, con modos de funcionamiento que favorezcan la confrontación y la selección de los mejores, sigue siendo un objetivo lejano. La comparación con la experiencia extranjera, incluso la de los países vecinos a nuestras instituciones y a nuestra cultura –Alemania y Francia–, comienza a hacerse imperiosa. Este hecho marca un retraso de Italia en las prácticas de evaluación de los efectos de las políticas, y la tendencia de dicha brecha es cada vez mayor. Avanzar hacia un uso maduro y generalizado de la evaluación de las políticas depende en gran parte de las “condiciones del entorno”: la presencia de un sentido cívico, el buen diseño y funcionamiento de las instituciones y unos responsables políticos atentos a los efectos de sus decisiones. La experiencia de otros países muestra como el uso de las evaluaciones depende, en parte, de la calidad de estas evaluaciones y, en parte, del estilo de los responsables de dichas políticas: el uso de estas evaluaciones es más extenso y arraigado allí donde los responsables políticos se enfrentan a una opinión pública y a unas organizaciones sociales más informadas y están más dispuestos, no solo a innovar, sino también a aprender y corregir decisiones equivocadas o inadecuadas.

Las reformas del mercado de trabajo que se han sucedido en los últimos años se han fijado como objetivo la reactivación del empleo juvenil. Sin embargo, lo cierto es que no han sido capaces de influir en la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, ni desde el punto de vista de la calidad, ni desde el punto de vista de la cantidad. Esto se debe a varias razones, entre las cuales no son las menos importantes las ligadas a la crisis económica. Pero también debe señalarse como las opciones asumidas –al actuar sobre las condiciones contractuales de los nuevos participantes– han aumentado igualmente la brecha entre *insiders* y *outsiders* y la segmentación del mercado de trabajo, con efectos negativos sobre todo para los jóvenes, sin mejorar, por el contrario, ni las prestaciones ni el funcionamiento del mercado laboral. Por el contrario, no se ha actuado sobre aquellas instituciones y sobre las estructuras e infraestructuras del mercado de trabajo que las experiencias de otros países europeos muestran como elementos estratégicos en los que basarse para facilitar la participación de los jóvenes no sólo en el mercado laboral, sino también en la entera vida social.

Referencia normativa	Ley n. 99 de 9 de agosto de 2013 (Ley Giovannini)
Finalidad	<i>“...promover el empleo, en particular de los jóvenes y la cohesión social, con el fin de facilitar las oportunidades inmediatas de empleo, dada la gravedad de la situación del empleo”.</i>
Instituciones reguladas	a) Contratos de trabajo y otras relaciones (aprendizajes, prácticas, trabajo temporal, trabajo intermitente, trabajo a proyecto, asociaciones en participación). b) Organización del mercado de trabajo (ejecución de la Garantía Juvenil).
Incentivos a la ocupación juvenil	a) Tipología contractual incentivada: contrato indefinido b) Contrataciones incentivadas: jóvenes de entre 18 y 29 años, que: – Carecen de empleo fijo remunerado durante al menos seis meses. – Carecen de una titulación de escuela secundaria o profesional. c) Los requisitos para acceder a los incentivos: la contratación debe generar un aumento en el empleo de empresa respecto al del año anterior. La contratación debe realizarse antes del 30 de junio 2015.

<p>Incentivos a la ocupación juvenil</p>	<p>d) Quantum del incentivo: el beneficio es igual a un tercio del salario mensual bruto para la contribución a la Seguridad Social (hasta un máximo de 650 euros al mes). El incentivo puede abonarse durante un máximo de 18 meses en el caso de contratos de duración indefinida, y durante un máximo de 12 meses en el caso de la transformación de un contrato temporal en un contrato indefinido.</p> <p>e) Acumulación: el incentivo se puede lograr incluso para los contratos a tiempo parcial y de aprendizaje.</p> <p>f) Funcionamiento del incentivo. El incentivo debe encontrarse dentro de los límites de los recursos asignados específicamente a cada región o provincia autónoma, y ser autorizado por el Instituto de acuerdo con el orden cronológico de presentación de las solicitudes.</p>
<p>Resultados</p>	<p>a) Los niveles de empleo no han mejorado.</p> <p>b) La finalidad declarada del incentivo estándar era crear, en 18 meses (y hasta principios de 2015), aproximadamente 100.000 nuevos puestos de trabajo con una asignación de 794 millones de euros en el período. Según datos del INPS, a finales de junio, las solicitudes confirmadas eran poco más de 22.000.</p>
<p>Referencia normativa</p>	<p>Ley n. 78 de 19 de mayo de 2014 (Jobs Act)</p>
<p>Finalidad</p>	<p><i>“[...] Simplificar ciertos tipos de contratos de trabajo con el fin de generar nuevas contrataciones, en particular para los jóvenes [...] simplificar las modalidades a través de las cuales se favorece el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo [...]”.</i></p>
<p>Instituciones reguladas</p>	<p>a) Contratos (aprendizaje y trabajos temporales).</p> <p>b) Organización del mercado de trabajo e incentivos (aplicación de la Garantía Juvenil).</p>
<p>Incentivos a la ocupación juvenil</p>	<p>a) Tipos contractuales incentivados: contrataciones indefinidas incluyendo a tiempo parcial y también con finalidad de suministro; contratos temporales incluidos a tiempo parcial de al menos seis meses, aunque tengan fines de suministro.</p>

<p>Incentivos a la ocupación juvenil</p>	<p>b) Contrataciones incentivadas: jóvenes de entre 16 y 29 años inscritos en la Garantía Juvenil y cuyo perfil haya sido realizado por un servicio de empleo público o privado.</p> <p>c) Requisitos: las contrataciones deben celebrarse desde el 3 de octubre 2014 al 30 de junio de 2017. El acceso al incentivo está regulada por las Regiones.</p> <p>d) Cuantía del incentivo: de 1.500 a 6.000 euros, dependiendo del tipo de contrato y del tipo de perfil del joven.</p> <p>e) El incentivo no se aplica a los contratos de aprendizaje. El incentivo no se puede combinar con otros incentivos de naturaleza económica o contributiva.</p>
<p>Resultados</p>	<p>a) Los niveles de empleo no han mejorado.</p> <p>b) Los incentivos están operativos desde el 3 de octubre.</p> <p>c) La Garantía Juvenil pretende llegar a 2 millones de euros y a 274.000 ninis. En este momento, los inscritos en el portal nacional no son ni el 10% del objetivo. Los jóvenes que han sostenido la entrevista no son ni tan siquiera un tercio de los inscritos.</p>

Elaboración: Adapt

De hecho, analizando en clave comparada los principales indicadores del mercado de trabajo, se deduce que el factor principal para la ocupación se centra en la presencia de un sistema capaz de apoyar las transiciones hacia el empleo, y en particular en la más delicada, esto es, aquella de la escuela al trabajo, que afecta precisamente a los jóvenes. En los países donde hay bajas tasas de desempleo y una alta participación de los jóvenes en el mercado laboral, el aprendizaje es el instrumento por el que se realiza la colocación y se apoyan, acompañándoles, a los jóvenes en la transición a la vida adulta. Que el aprendizaje sea el único camino posible para combatir la plaga del desempleo juvenil no parece, sin embargo, que resulte claro en nuestro país, más allá de las declaraciones de intenciones. Aunque en los últimos cinco años se han sucedido repetidas intervenciones normativas encaminadas, al menos sobre el papel, a convertir el aprendizaje en la principal forma de entrada en el mundo del trabajo, ello, con los hechos, aún no se ha verificado.

El 61,5% de los jóvenes italianos está ocupado mediante un contrato de duración determinada, mientras que solo el 14% articula su rela-

ción mediante un contrato de aprendizaje. Resultados más favorables se registran en el sector del artesanado donde el aprendizaje funciona mejor, porque se capta más su sentido y porque la relación entre el tutor y el aprendiz se asemeja a la relación entre profesor y alumno, creando así un vínculo de formación y de desarrollo para los jóvenes y para las empresas.

La tendencia negativa y la contracción de las colocaciones con este tipo de contrato dan cuenta de la escasa o nula utilidad de las tentativas de simplificarlo, percibidas por lo demás como inadecuadas por la mayoría de las empresas, que continúan privilegiando los contratos de duración determinada, viendo el aprendizaje como una herramienta “compleja” y “farragosa”. Las contrataciones mediante aprendizaje han registrado una disminución en todas las regiones, con excepción del Trentino Alto Adige, donde por el contrario sigue existiendo una tendencia positiva, como una confirmación más de la correlación positiva entre el aprendizaje y el empleo de los jóvenes, ya que de hecho en esta región autónoma, el nivel de participación de los jóvenes en el mercado laboral es mucho más alto que la media nacional. En nuestro país las activaciones mediante el aprendizaje se refieren casi exclusivamente al aprendizaje profesional, a excepción de la Provincia Autónoma de Bolzano. Los más recientes informes internacionales y europeos insisten en la necesidad de fortalecer el aprendizaje como canal de entrada en el mercado laboral, y como instrumento para lograr la alternancia escuela-trabajo, pero nuestro país, en su perjuicio, no parece invertir y creer lo suficiente, como demuestra el plan de ejecución elaborado por el gobierno italiano para la aplicación de la Garantía Juvenil, en el que al aprendizaje se destina solo el 4,2% de los recursos, y la aún más reciente Ley de estabilidad que recorta los incentivos reconocidos, en caso de confirmación de los aprendices, desincentivando así la estabilización de las relaciones y, en general, el aprendizaje como palanca de la colocación.

3. LA APLICACIÓN DE LA “GARANTÍA JUVENIL” EN ITALIA: UNA POSIBLE RESPUESTA A LA DESOCUPACIÓN JUVENIL

El camino para la aplicación en Italia de la Garantía Juvenil se inició en julio de 2013, cuando –con la intención de dar cumplimiento a las indicaciones del primer eje de la Recomendación europea, que requiere *“identificar la autoridad pública competente responsable de establecer y gestionar el sistema de “garantía juvenil” y coordinar la colaboración*

a todos los niveles y en todas las áreas”– el DL n. 76/2013, convertido con modificaciones en la Ley n. 99/2013, estableció una Estructura responsable, tanto de la coordinación de las acciones de implementación de la Garantía en nuestro país, como del establecimiento del Plan Nacional de Implementación. Dicha estructura está coordinada por el Secretario General del Ministerio de Trabajo, y está integrada por los presidentes de Italia Lavoro e Isfol, el Director General del INPS, los responsables de las Direcciones Generales del Ministerio de Trabajo y del de Educación, tres representantes de la Conferencia Estado-Regiones, dos representantes de la Unión de Provincias Italianas y un representante de la Unión Italiana de Cámaras de Comercio. Se trata, no obstante, de una estructura técnica temporal –por disposición expresa de la ley, cesó en sus funciones el 31 de diciembre de 2014– destinada a operar en espera de una temida reorganización de los servicios de empleo, al cual le corresponderá posteriormente la gobernanza de todos los actos relativos al sistema de Garantía.

En particular, de conformidad con el artículo 5 de la Ley n. 99/2013, esta estructura temporal está llamada a:

- 1) Interactuar con los diferentes niveles de gobierno responsables de la aplicación de sus políticas de empleo, recogiendo datos sobre la situación de los servicios de empleo de las Regiones;
- 2) Identificar las mejores prácticas, promoviendo su difusión y su adopción por las diferentes operadores para la realización de los mismos objetivos;
- 3) Definir las directrices nacionales, que se adoptarán también a nivel local, para la programación de las intervenciones de política activa y los criterios para el uso de los correspondientes recursos económicos;
- 4) Promover la firma de convenios y acuerdos con instituciones públicas, empresas y asociaciones privadas para implementar y fortalecer, en una lógica integrada y sinérgica, las diversas acciones;
- 5) Monitorizar y evaluar las acciones y actividades llevadas a cabo en términos de eficacia, eficiencia e impacto;
- 6) Definir mecanismos para recompensar en función de los resultados obtenidos por los distintos sujetos.

El 8 de diciembre de 2013, la señalada Estructura presentó a la Comisión Europea el Plan Nacional de Implementación. El documento consta de varias partes, de acuerdo con el esquema preparado por la Comisión. En particular, la primera parte está dedicada a la recons-

trucción del contexto, en el que la Garantía de la UE se inserta, con referencia a las medidas ya existentes y a las condiciones de empleo de los jóvenes italianos. La segunda identifica a los beneficiarios, e individualiza los parámetros para la distribución de los recursos entre los diversos territorios, el esquema general de las medidas y los actores involucrados en la implementación del Plan.

A diferencia de lo establecido en el documento inicialmente presentado a la Comisión Europea, el Gobierno italiano, con el DL n. 34/2014, ha decidido ampliar la Garantía Juvenil a todos los jóvenes menores de treinta años.

El esquema previsto en el Plan Nacional prevé un sistema de garantía en tres niveles. El acceso al sistema se realiza mediante el registro en el portal nacional o en los diferentes portales regionales activos. Este registro puede hacerse directamente por el joven al completar una solicitud en línea o en un punto habilitado al efecto. Al registro sigue la fijación de una entrevista para la conclusión de un pacto de servicios, en cuyo ámbito se procede a la definición de un itinerario personalizado dirigido, ya sea a la inserción laboral y/o a la vuelta al circuito formativo/escolar, que debe realizarse a través de las siguientes acciones:

1. Oferta de trabajo, eventualmente acompañada de una bonificación para la empresa.
2. Oferta de contrato de aprendizaje, que puede ir acompañada de incentivos específicos.
3. Oferta de prácticas, eventualmente acompañado de una beca.
4. Propuesta de inscripción en el servicio civil con la correspondiente beca.
5. Acompañamiento en el itinerario hacia el inicio de una actividad empresarial.
6. Intervenciones destinadas a promover la movilidad transnacional.
7. Integración o reintegración en un itinerario de formación o instrucción para completar sus estudios y especializarse profesionalmente.

La aplicación del Plan Nacional prevé un enfoque que incorpora la participación de las Regiones como “cuerpos intermedios”, que concurren con el Gobierno para la definición del programa de Garantía aplicando directamente la estrategia en sus territorios.

La ejecución de las distintas acciones previstas en el Plan Nacional se realiza de acuerdo con las formas y los métodos previstos por los

planes territoriales desarrollados por las distintas regiones, que han definido los contenidos de los mismos sobre la base de un convenio y un esquema suscrito con el Ministerio de Trabajo.

Las regiones, de forma concertada con el Ministerio, han distribuido los recursos disponibles entre las diferentes actuaciones, procediendo, a continuación, a la definición de los planes de ejecución y a la publicación de las primeras convocatorias. Un análisis de los datos muestra una tendencia generalizada a la concentración de los recursos en la formación, las prácticas y los bonos de empleo.

Medida	Norte	Centro	Sur	Italia
Acogida y orientación	6.2	6.1	16.3	11
Formación	25.6	13.2	19.4	20.4
Acompañamiento al trabajo	14.1	16.4	14.3	14.6
Aprendizaje	2.3	5	5.9	4.5
Prácticas extracurriculares	29.4	22.2	15	21.3
Servicio civil	2.2	10.9	7.9	6.5
Servicio al autoempleo y al emprendimiento	4.1	4.1	7.4	5.7
Movilidad profesional transnacional y territorial	1.7	1.8	3.6	2.6
Bono ocupacional	14.5	20.3	10.2	13.5
Total	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Trabajo Italiano

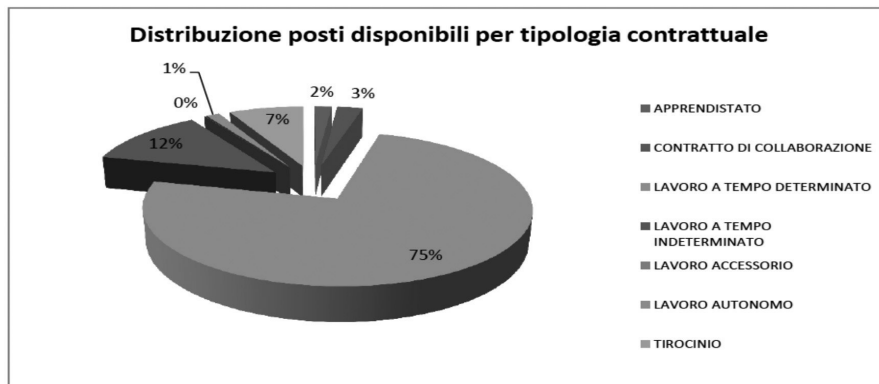
Elaboración: Adapt

Aunque la Garantía Juvenil en Italia fue lanzada oficialmente el 1 de mayo 2014, y han transcurrido ya meses desde su activación formal, hasta la fecha no se encuentra plenamente operativa. En muchos territorios faltan por completo las medidas de aplicación y la publicación de sus relativas convocatorias, mientras que en otros los procedimientos están actualmente abiertos y pendientes de definición.

Hasta la fecha, poco más del 20% de los jóvenes inscritos en el programa lo han iniciado efectivamente. Las oportunidades de trabajo y prácticas realmente disponibles y publicadas hoy en el portal nacional solo bastan para satisfacer a poco más de la mitad de los jóvenes que han realizado la primera entrevista.

La mayor parte de las oportunidades disponibles hacen referencia a vías de inserción mediante contratos de trabajo de duración determinada, y en muchos de estos casos, las mismas están relacionadas con

situaciones de estacionalidad y, por consiguiente, con oportunidades de trabajo, que habrían surgido con independencia de la Garantía Juvenil.



Fuente: Ministerio de Trabajo Italiano

Elaboración: Adapt

Por tanto, un primer balance o análisis relativo al nivel de aplicación de la Garantía Juvenil en Italia es negativo, y evidencia un desarrollo desigual de las medidas en los distintos territorios.

La incapacidad para responder adecuadamente a los compromisos europeos depende, en primer lugar, de razones estructurales. La aplicación efectiva de la Garantía Juvenil requiere y presupone la existencia de unos servicios de empleo y de unas políticas activas eficientes y funcionales, un sistema que no existe en Italia. La necesidad de una reforma en este sentido se hace sentir en Italia desde hace años y aparece ritualmente en las agendas de cada gobierno en el poder, pero sin llegar a una solución.

En la actualidad, la dinámica relativa al gobierno del mercado de trabajo está regulada por una compleja asignación de funciones entre las regiones y el Estado central, que ha tenido el efecto de determinar la existencia de 21 mercados de trabajo diferentes. La estructura de la relación entre lo público y lo privado se ha remitido a reglas establecidas por las regiones, lo que ha dado lugar a un complejo sistema de acreditación que responde a lógicas no homogéneas. A pesar de que han transcurrido ya once años desde la entrada en vigor de la denominada Ley Biagi y de la introducción de un sistema de cooperación público-

privada, en muchas regiones esta aún no existe, con el consiguiente efecto de que los centros públicos para el empleo han permanecido aislados en la gestión de las políticas activas de empleo y que las personas permanecen desprovistas de toda tutela activa en caso de desempleo. De ahí que falte en Italia un sistema eficiente de colocación, capaz de apoyar a los jóvenes en las transiciones entre la escuela y el trabajo, revalorizando la formación empresarial: el aprendizaje no se utiliza como un canal del sistema escolar, sino más bien como un canal de inserción en el mundo de trabajo, a menudo carente de la formación, que debe caracterizarlo y a menudo como un “período de prueba”. Sobre todo esto destaca la falta de un sistema de certificación de competencias capaz de garantizar la movilidad de las rutas y la mejora de las habilidades adquiridas en cualquier lugar.

A estas dificultades se añade, además, la falta de una campaña de información seria dirigida a los jóvenes y a las empresas. Muchos han oído hablar del plan europeo, pero pocos se han dado cuenta de lo que es, y ni siquiera estos pocos creen que el riesgo de parálisis sea alto, dado que algunos de los incentivos todavía no están en funcionamiento y no lo serán hasta que el INPS y el Ministerio no desbloqueen la situación mediante la suscripción de un acuerdo, que las asociaciones de empresarios reclaman desde hace meses.

En conclusión, en la aplicación del plan europeo Italia sufre un retraso como consecuencia de factores, que han frenado su desarrollo y su crecimiento en las últimas décadas, y cuya superación constituye la base previa para asegurar a los jóvenes un futuro a la altura de sus sueños, y a Italia el futuro de crecimiento y desarrollo que se merece.