

# Una Garanzia per i NEET

Garanzia giovani in quattro regioni italiane:  
Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia

---

di Chiara Agostini e Tommaso Sacconi



Ricerca sostenuta da

**act:onaid**

Le ricerche di Percorsi di secondo welfare

**Percorsi di secondo welfare** è un Laboratorio di ricerca che si propone di alimentare e diffondere il dibattito sui cambiamenti in atto nel welfare italiano, analizzando, approfondendo e raccontando dinamiche ed esperienze capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare attraverso il coinvolgimento crescente di attori privati e del Terzo Settore, offrendo dati e riflessioni sulle dinamiche in atto a livello locale, nazionale e internazionale. L'attività di ricerca e disseminazione riguarda in particolare misure e iniziative di secondo welfare che si contraddistinguono per la loro forte connotazione territoriale e l'impiego di risorse non pubbliche provenienti da attori privati, parti sociali e organizzazioni della società civile. Nato nel 2011 come progetto afferente al Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi di Torino e realizzato in partnership con l'Università degli Studi di Milano e il *Corriere della Sera*, dal 2020 Percorsi di secondo welfare ha assunto una forma giuridica autonoma divenendo Associazione di promozione sociale.

Il Laboratorio diffonde le proprie ricerche attraverso il portale online [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) (diventato una testata registrata nel 2015), i *Rapporti sul secondo welfare in Italia*, pubblicati a conclusione dei cicli biennali del progetto, e la collana *Working Paper 2WEL*. Tali documenti intendono affrontare il tema del secondo welfare da diversi punti di osservazione, approfondendo dinamiche, opinioni ed esperienze che possano favorire la comprensione di questo argomento, per sua natura ampio ed articolato, nelle sue diverse sfaccettature e dimensioni.

Percorsi di secondo welfare, oltre alle attività di disseminazione e ricerca istituzionale, si occupa di realizzare ricerche *ad hoc* per importanti istituzioni pubbliche e private, organizza momenti di dibattito e riflessione, cura percorsi di accompagnamento e formazione per enti interessati a comprendere e realizzare forme di secondo welfare all'interno delle proprie organizzazioni.

Il Laboratorio svolge le proprie attività grazie al supporto dei seguenti partner istituzionali: Cisl Lombardia, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Fondazione Unipolis, Forum Inapa - Confartigianato Persone, SGB- CISL. Negli anni ha inoltre costituito un network composto da soggetti di varia natura che si occupano di ricerca, formazione e disseminazione su diversi temi legati al secondo welfare.

# Una Garanzia per i NEET Garanzia Giovani in quattro regioni italiane: Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia

di Chiara Agostini e Tommaso Sacconi

Ricerca sostenuta da

**act:onaid**  
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

---

Rapporto chiuso a giugno 2019



## Gli autori

**Chiara Agostini** è dottore di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche, è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare per il quale cura il focus "Povertà e Inclusione". Come assegnista di ricerca ha lavorato per l'Università di Roma La Sapienza, L'Università di Bologna (sede di Forlì) e L'Università degli Studi di Milano. Come ricercatrice ha lavorato per l'European Social Observatory di Bruxelles. È stata Visiting Scholar presso l'Institute of Governmental Studies, Università della California – Berkeley.

**Tommaso Sacconi** è laureando in Politica, Istituzioni e Mercati alla Scuola Cesare Alfieri dell'Università di Firenze ed è Allievo della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. È interessato al welfare e alle politiche del lavoro ed è membro del Think Tank Agenda, che ha sede all'Enciclopedia Treccani. Ha collaborato con Percorsi di secondo welfare per la ricerca "I giovani e il lavoro" finanziata da ActionAid Italia.

---

## Parole chiave

giovani, NEET, disoccupazione, occupazione, Regioni

## Indice

Executive Summary	7
Prefazione	11
Introduzione	15
<b>Parte Prima: le politiche del lavoro in Italia, fra ritardi e innovazione</b>	<b>17</b>
<b>1. Le politiche del lavoro: il contesto</b>	<b>17</b>
1.1 L'eredità del passato	17
1.2. Dall'istruzione all'occupazione: quali strumenti di policy?	19
1.3. La spesa per le politiche del lavoro in prospettiva comparata: alcuni dati	23
1.4. Il quadro istituzionale delle politiche attive	25
1.5. I Centri per l'Impiego e il ruolo dell'intermediazione informale	26
1.6. Le Agenzie per il Lavoro	29
<b>2. Il fenomeno dei NEET</b>	<b>32</b>
2.1 Chi sono i NEET? L'origine del concetto e il ruolo delle istituzioni europee	32
2.2. Le determinanti la condizione di NEET	34
2.3. Le conseguenze dell'essere NEET	35
2.4. Quanti sono i NEET?	35
<b>3. L'origine di Garanzia Giovani e il ruolo delle istituzioni europee</b>	<b>40</b>
3.1. Il modello Nord-Europeo	40
3.2. La Raccomandazione del Consiglio Europeo	41
<b>4. L'attuazione di Garanzia Giovani in Italia</b>	<b>43</b>
4.1. L'avvio della misura e il Piano di attuazione	43
4.2. La governance della misura	44
4.3 Le risorse messe in campo e lo stato di attuazione finanziaria	45
4.4. La Garanzia Giovani: quali interventi?	48
<b>5. L'impatto di Garanzia Giovani e i modelli regionali di attuazione</b>	<b>52</b>
5.1. I giovani NEET all'interno del programma	52
5.2. I servizi attivati	55
5.3. Gli inserimenti occupazionali dei giovani	57

<b>Parte Seconda: Garanzia Giovani in quattro regioni italiane</b>	<b>60</b>
<b>6. La metodologia della ricerca</b>	<b>60</b>
<b>7. Regione Calabria</b>	<b>65</b>
7.1. Il contesto regionale	65
7.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie	67
7.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive	69
7.4. Le difficoltà nell'avvio della misura	70
7.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale	73
7.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale	76
7.7. L'impatto della misura sull'utenza	77
<b>8. Regione Lombardia</b>	<b>80</b>
8.1. Il contesto regionale	80
8.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie	82
8.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive	85
8.4. Le difficoltà nell'avvio della misura	86
8.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale	87
8.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale	89
8.7. L'impatto della misura sull'utenza	91
<b>9. Regione Piemonte</b>	<b>93</b>
9.1. Il contesto regionale	93
9.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie	95
9.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive	96
9.4. Le difficoltà nell'avvio della misura	98
9.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale	99
9.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale	101
9.7. L'impatto della misura sull'utenza	103
<b>10. Regione Puglia</b>	<b>106</b>
10.1. Il contesto regionale	106
10.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie	108
10.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive	109
10.4. Le difficoltà nell'avvio della misura	111
10.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale	112
10.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale	116
10.7. L'impatto della misura sull'utenza	117
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>120</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>132</b>

## Executive Summary

- Il presente rapporto è frutto di una ricerca finanziata da Action Aid Italia, che si è posta l'obiettivo di analizzare la condizione giovanile (in particolare il fenomeno dei NEET; *Not (engaged) in Education, Employment or Training*, e gli strumenti di *policy* volti a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani. In particolare, il rapporto si concentra sull'analisi della politica pubblica "Garanzia Giovani" (GG), introdotta in Italia dal 2013 e diventata poi la "misura-ombrello" in cui sono confluite la maggior parte delle iniziative di attivazione rivolte ai giovani.
- Il rapporto approfondisce il contesto nazionale e si concentra sull'implementazione e la governance di Garanzia Giovani in quattro regioni: Lombardia, Piemonte, Puglia e Calabria. La metodologia ha previsto l'analisi dei dati secondari (principalmente Istat ed Eurostat) e dei documenti ufficiali prodotti dal governo centrale e dalle regioni per l'implementazione della misura. Nel caso delle quattro Regioni oggetto di studio, sono inoltre state realizzate complessivamente 17 interviste semi-strutturate, che hanno coinvolto le regioni, i Centri per l'Impiego, le Agenzie per il Lavoro.
- Il modello di welfare italiano è storicamente caratterizzato per bassi investimenti in politiche attive per il lavoro e scarsa attenzione ai giovani. La spesa destinata ai servizi per il lavoro e alle politiche di attivazione è appena lo 0,04 del PIL, un valore di gran lunga inferiore rispetto agli altri paesi europei.
- Il mercato del lavoro italiano vede la significativa prevalenza dell'intermediazione di lavoro informale: per cercare un'occupazione l'87% degli italiani si rivolge ad amici, familiari o conoscenti, mentre solo il 25% si rivolge a un Centro per l'Impiego.
- Negli ultimi venti anni la governance dei servizi per il lavoro ha subito profonde trasformazioni: è stato abolito il monopolio pubblico dell'intermediazione di lavoro, gli operatori privati sono diventati parte integrante del sistema e la governance del sistema è cambiata a seguito in particolare della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni – LEP e della nascita dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive – ANPAL). Ad oggi queste profonde trasformazioni non hanno ancora dato luogo a un modello stabile e consolidato.
- Nel nostro Paese, nel gennaio 2019, oltre due milioni di giovani erano NEET, un numero pari al 24,1% della popolazione giovanile tra i 15 e i 29 anni. Con questo dato, l'Italia è il paese europeo con la più alta percentuale di NEET e si distanzia di ben 11 punti percentuali rispetto alla media dell'Unione Europea (12,7%).
- Garanzia Giovani è stata promossa nel 2013 dalle istituzioni europee nel contesto della grande crisi economica continentale. L'obiettivo del programma è quello garantire a tutti i giovani con meno di 25 anni di ricevere un'offerta qualitativamente valida di lavoro,



proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un massimo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione. Nelle intenzioni dei promotori, GG mira quindi a minimizzare il periodo di inattività dei giovani per ridurre gli effetti negativi associati a tale inattività.

- Garanzia Giovani si ispira al modello di politiche attive sviluppato nei paesi scandinavi a partire dagli anni 80. Tra i pilastri di questi programmi vi era centralità dei servizi per il lavoro e la personalizzazione dell'offerta dello strumento di politica attiva.
- Avviata nel 2013, l'implementazione di Garanzia Giovani in Italia prevedeva una netta divisione del lavoro tra centro (lo Stato) e periferia (le regioni e le province autonome). Al livello centrale sono state affidate una serie di funzioni riguardanti: 1) la realizzazione di una piattaforma tecnologica informativa unica per la valutazione della distanza dei giovani dal mercato del lavoro; 2) l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione; 3) la definizione di una strategia di comunicazione e informazione rivolta ai giovani. Alle regioni è spettata invece l'erogazione delle misure tramite i Centri per l'Impiego e le Agenzie per il Lavoro.
- Nel 2013, le risorse mobilitate dall'Unione Europea per Garanzia Giovani ammontavano a 6 miliardi e 400 milioni di euro. L'Italia ha investito sul programma (tra risorse europee e cofinanziamento) oltre 1,5 miliardi di euro per il biennio 2014-2015.
- Tra le misure previste dal piano nazionale abbiamo l'accompagnamento al lavoro, l'apprendistato, il tirocinio, il servizio civile, il sostegno all'autoimpiego, la mobilità professionale e gli incentivi fiscali per l'assunzione.
- L'analisi empirica dei quattro casi regionali (Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia) si è concentrata su cinque dimensioni: 1) il contributo di Garanzia Giovani all'innovazione delle politiche attive; 2) il modello di governance regionale; 3) le difficoltà di avvio della misura; 4) il rapporto con la vulnerabilità sociale; 5) l'impatto sull'utenza.
- La Regione Calabria è la seconda regione italiana per percentuale di NEET: il 36,7% della popolazione giovanile non studia e non lavora. In questa regione Garanzia Giovani ha promosso l'innovazione delle politiche attive, ispirando il sistema "Dote lavoro", che con strumenti simili a Garanzia Giovani estende il target ad altre fasce della popolazione. Dopo un primo avvio molto faticoso, al momento delle interviste (aprile e maggio 2019) il meccanismo di implementazione era ormai consolidato. In questa regione GG ha promosso la competizione tra Centri per l'Impiego e operatori privati e ha portato alla creazione di un sistema di accreditamento per questi ultimi. Garanzia Giovani non è stata funzionale al raggiungimento degli utenti più vulnerabili, evidenziando la necessità di progettare e sviluppare strumenti ad hoc per l'inclusione dei giovani con bisogni sociali.
- La Regione Lombardia ha un tasso di giovani NEET tra i più bassi in Italia (il 15,9% nel 2019). Già prima di GG, il sistema delle politiche attive basato su "Dote lavoro" ha portato

all'introduzione di alcuni elementi tipici di GG. Per questa ragione, il cosiddetto "modello lombardo" secondo molti osservatori ha influenzato il disegno della politica a livello nazionale. La Lombardia si caratterizza per la peculiare modalità di interazione tra Centri per l'Impiego e Agenzie per il Lavoro che competono in una logica di quasi mercato. In Lombardia, i Centri per l'Impiego e Agenzie per il Lavoro tendono a rivolgersi a profili di utenza differenti: i giovani più lontani dal mercato del lavoro sono solitamente presi in carico soprattutto dai Centri per l'impiego; mentre quelli più vicini dalle Agenzie per il Lavoro.

- La Regione Piemonte ha un tasso di giovani NEET (20%) leggermente inferiore al dato nazionale (24,1%). Nel contesto regionale, Garanzia Giovani ha permesso di avvicinare ai servizi per il lavoro una popolazione prima lontana. Dopo una prima fase in cui la programmazione si è concentrata soprattutto sui tirocini, una ricalibratura dei capitoli di spesa ha permesso di implementare anche gli altri strumenti del programma. La Regione Piemonte si distingue per essere partita con lieve anticipo nell'implementazione di GG rispetto al resto del territorio nazionale. Questo è stato possibile grazie all'impiego di risorse provenienti dal Fondo sociale Europeo su questo segmento di *policy*. Il Piemonte mostra una discreta capacità di intercettare i giovani più lontani dal mercato del lavoro attraverso GG. Questa capacità ha radici nelle connessioni istituzionali e informali tra Centri per l'Impiego e realtà sociali radicate nel territorio (enti del terzo settore, comunità ecclesiastiche etc.).
- In Puglia sono NEET il 33,03% dei giovani, una percentuale più alta rispetto al dato nazionale (24,1%) di quasi 10 punti percentuali. In questa regione, GG ha registrato una forte difficoltà da parte dei Centri per l'Impiego nella fase di avvio, che ha portato successivamente all'apertura agli operatori privati prima esclusi dal processo di presa in carico dell'utenza. Peculiarmente, in assenza di un sistema di accreditamento per i servizi per il lavoro, in Puglia i privati hanno potuto partecipare alla prima fase di Garanzia Giovani solamente come Associazioni Temporanee di Scopo.
- A livello generale, Garanzia Giovani si è dimostrata uno strumento utile a innovare i sistemi di politiche attive per il lavoro e ad avvicinare i giovani, tradizionalmente più lontani a queste realtà, ai servizi per il lavoro. Al momento, la continuità della politica nazionale è essenziale perché queste innovazioni abbiano modo di consolidarsi e istituzionalizzarsi.
- La ricerca ha evidenziato un certo calo di interesse nei confronti della misura e per questa ragione sarebbe utile rilanciarla attraverso specifiche campagne informative, che valorizzino i risultati fino ad ora ottenuti.
- Garanzia Giovani è una politica attiva per il lavoro e non una politica di inclusione sociale; per questa ragione fatica a intercettare e ad offrire una risposta ai giovani in condizione di vulnerabilità. In questo quadro, è necessario sviluppare, in parallelo a GG, degli strumenti di inserimento sociale complementari. Allo stesso tempo è auspicabile che si investa sulla capacità dei servizi per il lavoro di gestire la vulnerabilità sociale

- Occorre riflettere sull'interazione tra operatori pubblici e privati. Le quattro regioni analizzate rispecchiano una forte disomogeneità tra modelli, con punti di forza e punti di debolezza.
- Per evitare sprechi di risorse e garantire una struttura di incentivi adeguata, sarebbe utile promuovere l'erogazione di tirocini cofinanziati in parte dalle aziende ospitanti e distinguere i bandi legati a Garanzia Giovani sulla base della distanza dal mondo del lavoro del target di utenza.
- Infine, sarebbe utile sviluppare un sistema di monitoraggio della soddisfazione dell'utenza rispetto alla misura.

## Prefazione

Qualunque sia il punto di vista o la prospettiva di analisi, tutti convergono nell'affermare che la pandemia del Covid-19 abbia esasperato le disuguaglianze di un mondo iniquo e diseguale. Uno smascheramento agli occhi dei più distratti, o meglio di chi - più o meno volontariamente - ha deciso, nel corso degli ultimi decenni, che una miopia indotta avrebbe consentito di tergiversare, avrebbe permesso di posticipare la necessità non solo della consapevolezza, ma delle conseguenti decisioni. Eppure, che le disuguaglianze, in tutte le loro forme, siano state rese funzionali e strumentali ai principali sistemi socio-politici ed economico-finanziari sviluppati nel tempo non vi è alcun dubbio. Le disuguaglianze sono il risultato di un processo di differenziazione nelle culture dominanti degli ultimi secoli e poggiano le loro basi sulla stratificazione sociale, sull'accesso al potere, al prestigio e alla ricchezza.

Oggi certamente decliniamo in modo più complesso la questione della stratificazione sociale. Agli inizi del secolo scorso P. Sorokin<sup>1</sup> ammise il termine di natura geologica e archeologica nell'analisi sociale, attribuendone il senso di una differenziazione di una data popolazione in classi gerarchicamente sovrapposte sulla base dell'accesso diseguale ai diritti e ai privilegi; ai doveri e alle responsabilità; al potere e alla capacità di influenza. A seguire le riflessioni si sono ampliate, sono divenute più attente e sofisticate. Non è certo questa la sede per dilungarci in approfondimenti storici, tuttavia l'analisi del pensiero sociologico ci dimostra come nel tempo la focalizzazione sugli aspetti distributivi abbia lasciato spazio alle analisi relative ai risultati storici dell'azione sociale di individui e gruppi, evidenziando, quindi, l'aspetto politico e strumentale delle scelte che sono state operate nel tempo e che ancora oggi definiscono le condizioni di vita delle comunità e dei singoli. Il dibattito intellettuale ha messo, poi, in discussione la possibilità di rintracciare l'esistenza delle classi di appartenenza nei livelli della stratificazione. Ciò nonostante - senza addentrarci nell'importanza di tale confronto - l'esperienza sul campo ci dimostra come alcune caratteristiche siano state utilizzate, oggi come in passato, per fare assumere un ruolo centrale alle disuguaglianze di genere, di età, di origine etnica e socio-familiare nelle relazioni di dominio e subordinazione, che di fatto determinano il costituirsi di gruppi sociali caratterizzati sia da diverse possibilità di vita e di accesso alle risorse sociali, sia da specifiche visioni del mondo.

Le organizzazioni non governative, o - per meglio dire - l'associazionismo civico, conoscono dal di dentro queste realtà. Si distinguono volti, storie, difficoltà, discriminazioni e dolori, ma si è consapevoli anche della forza, delle potenzialità, della dignità intrinseca che spinge ogni individuo a trovare forme di resilienza, di affrancamento da un'esistenza complessa e per molti versi ingiusta. La consapevolezza della realtà sociale assicura anche la possibilità di tracciare analisi, di definire modelli di lettura che potrebbero consentire - in dialogo con tutti gli interlocutori che a vario livello si interrogano e tentano di dare risposte e soluzioni al vivere sociale - opportunità di miglioramento delle condizioni di vita di quanti oggi popolano

---

<sup>1</sup> P. Sorokin, 1927, *Social Mobility*, New York, London, Harper & Brothers.

non solo i nostri territori più prossimi, ma il vasto ecumene globale<sup>2</sup> di antropologica memoria.

ActionAid è una delle federazioni che contribuisce a questo prezioso lavoro. Già, ci sono tante e diverse organizzazioni che cercano di rispondere ai bisogni primari di chi vive in condizioni di difficoltà e di vulnerabilità, colmano vuoti imperdonabili e rivendicano la necessità di riportare al centro i valori portanti del vivere comune. Per ActionAid la necessità fondante per ogni persona e per ogni comunità è l'opportunità di avere riconosciuto il proprio potere, la possibilità di accedere alla consapevolezza e all'autodeterminazione della propria esistenza. Il diritto di ogni persona di potere avere gli strumenti necessari per decostruire autonomamente la realtà circostante e quindi potere decidere come influenzare e determinare il vivere comune. Non è missione da poco, pretende di essere dei visionari: reclama la necessità di aspirare a un mondo equo e giusto. Ed è per questo che non esiste luogo nel mondo dove scorre il filo rosso di ActionAid che non veda le comunità coinvolte in processi di auto-consapevolezza. ActionAid costruisce in modo partecipato e coinvolge tutti i protagonisti necessari per comprendere i fenomeni sociali e per promuovere – attivando e/o supportando direttamente le persone – il miglioramento delle politiche sociali ed economiche.

Lavoriamo in più di quaranta paesi nel mondo e operiamo anche in Italia. L'interconnessione delle dinamiche sociali è ormai palesemente globale. Per dare senso al nostro agire e per perseguire la nostra visione sarebbe limitante non applicare uno sguardo sistemico, capace di trovare risposte complesse ai complicati *perché* delle disuguaglianze sociali.

In Italia, quindi come nel resto del mondo, ci occupiamo di difendere i diritti delle donne e delle popolazioni migranti; sosteniamo la pre e redistribuzione della ricchezza per contrastare la povertà (economica, sociale, culturale ed educativa) e combattiamo le disuguaglianze, così come promuoviamo percorsi di resilienza politico-sociale. Tutto ciò ci consente di lavorare a stretto contatto anche con i giovani. Siamo insieme a loro parte di un'unica comunità, che vuole comprendere e vuole proporre visioni alternative, risposte dal basso, ma sostenute dalla forza dell'approccio scientifico.

Ed è per questo che anche questa volta abbiamo avuto il pregio di avere con noi dei ricercatori capaci di approfondire una delle realtà nelle quali operiamo. Questa volta siamo proprio tra i giovani, tra coloro i quali vivono una delle condizioni più preoccupanti della realtà attuale. Si tratta dei cosiddetti NEET: *Neither in Employment nor in Education or Training*, ovvero quei giovani che non lavorano, non vanno a scuola e non sono impegnati in corsi di formazione. Giovani che vivono in uno strano limbo, che sono sospesi e – il più delle volte – disorientati. Giovani per i quali sono stati sperimentati strumenti a volte convincenti, a volte meno.

---

<sup>2</sup> Ulf Hannerz, 1993, *Cultural Complexity: Studies in the Social Organization of Meaning*, New York, Columbia University Press.

Abbiamo aperto queste poche righe sottolineando come la situazione attuale abbia esasperato le disuguaglianze già in essere, come le necessità impellenti siano divenute improrogabili urgenze. Gli ultimi dati Istat<sup>3</sup> a disposizione (2019) informano che i NEET in Italia sono il 22,2% dei giovani tra i 15 e i 29 anni. La prevalenza è femminile ed è dovuta soprattutto alle minori prospettive lavorative, al maggiore coinvolgimento nei carichi di cura familiare, e ai troppi progetti di vita che si appiattiscono su ruoli tradizionali di genere. Durante la pandemia la situazione si è tragicamente aggravata, così come evidenzia un recente studio della Fondazione Moressa, che poggiando le proprie analisi sui dati Eurostat, afferma che, rispetto al resto d'Europa, in Italia abbiamo il tasso più basso di giovani occupati e quello più alto di NEET<sup>4</sup>. Senza dubbio, l'interruzione di tutte le forme istituzionali di attivazione e di politica attiva del lavoro (tirocini, formazione professionale, ecc.) stanno segnando profondamente le situazioni attuali di tanti giovani. Non solo, anche il faticoso rientro nel circuito della formazione sta minando ulteriormente la possibilità di contenere questi numeri e quindi di dare opportunità alternative. Recentemente, marzo 2020, il Ministero per le Pari opportunità e la Famiglia ha commissionato all'IPSOS - in collaborazione con l'Osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo<sup>5</sup> - una ricerca sulla condizione dei giovani europei (con età compresa tra i 18 e i 34 anni) in cinque paesi (Italia, Spagna, Gran Bretagna, Francia e Germania), ebbene la prima istantanea che emerge è che i giovani mostrano l'intenzione di abbandonare o posticipare i propri progetti di vita, questo accade soprattutto nel caso dei giovani che possiedono meno competenze: nuovamente la penisola italiana conquista il suo preoccupante primato rispetto agli altri paesi indagati. In Francia e Germania i giovani che hanno dichiarato un probabile abbandono dei loro progetti di vita sono poco sotto il 50%; in Gran Bretagna questi stessi giovani sono poco sopra il 50%; questa percentuale sale al 59% nel caso degli intervistati spagnoli e raggiunge il 62% in quello degli italiani.

Da un punto di vista strettamente sociologico, il panorama della riflessione italiana (ma in verità anche di molti altri paesi europei, come ad esempio la Francia, la Gran Bretagna e l'Austria) lega il fenomeno della dispersione scolastica e della precarietà dei progetti di vita all'estrazione sociale dei giovani e alle *chances* di ottenere un titolo di studio: possibilità che crescono progressivamente, se si passa da condizioni di vita vulnerabili a quelle più privilegiate. Secondo una distinzione ormai consolidata, si fa riferimento, in particolare, a variabili familiari di tipo socio-economico e variabili di tipo socio-culturale. Nel primo caso si intende fare riferimento a quelle risorse misurabili attraverso il reddito e la posizione professionale dei genitori; nel secondo caso - le variabili socioculturali - si guarda a quelle dimensioni determinate dal diverso *background* culturale, o del capitale culturale ereditato dall'ambiente familiare. Se si considerano, poi, i problemi economici di certi contesti familiari, si comprende come la mancanza di risorse finanziarie unita alla difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro contribuisca a favorire l'abbandono scolastico o quanto meno la scelta di percorsi brevi e strettamente legati alle necessità di assolvere a doveri imposti dal sistema scolastico. Le difficoltà economiche spesso impediscono ai genitori di potersi occupare dei figli

---

<sup>3</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>4</sup> <http://www.fondazioneleonemoressa.org/2020/06/12/opportunita-per-i-giovani-il-gap-tra-italia-ed-europa/>

<sup>5</sup> <https://www.intopic.it/italia/istituto-toniolo/>

anche da un punto di vista qualitativo: non solo non sono in grado di rispondere economicamente alle prospettive e alle aspirazioni di vita dei figli, ma non hanno neppure il tempo di dedicarsi alla loro cura.

Detto ciò, molte riflessioni e analisi evidenziano come in realtà le variabili che più incidono nell'insuccesso formativo e sui percorsi di vita dei giovani sono quelle di tipo socio-culturale<sup>6</sup>: il rischio è più alto per i figli di genitori che non hanno strumenti culturali per decodificare e analizzare la realtà sociale. Un contesto familiare complesso può essere caratterizzato anche da problematiche non strettamente (o solamente) di natura economica. Possono esistere situazioni familiari caratterizzate da ambienti affettivi freddi; in cui le esperienze di socializzazione sono estremamente limitate, oppure in cui sono presenti situazioni devianti. Ed è anche per questo che oggi le politiche educative e di inserimento lavorativo per i giovani assumono un ruolo più che mai fondamentale. Non è più sufficiente delegare solo alla scuola una sfida così complessa, oggi l'ambizione è quella di rispondere in modo più adeguato all'esigenza di una democrazia dell'educazione<sup>7</sup>. Se è vero, infatti, che negli anni i sistemi politici si sono alternati tentando di promuovere il miglioramento dell'offerta formativa, è altrettanto vero che non tutte queste politiche si sono soffermate sul concetto di democrazia educativa.

Negli ultimi anni si è comunque cercato di costruire un impianto di politiche attive del lavoro che fosse in grado di promuovere una nuova prospettiva, capace di diversificare anche l'approccio di analisi e di contenere il fenomeno dei NEET. Ripartire da questa esperienza, sapendo coglierne gli aspetti critici da superare e da assorbire è a nostro avviso un'occasione preziosa che non dovremmo trascurare. L'analisi che segue speriamo possa essere un primo prezioso stimolo.

Katia Scannavini  
Vice Segretaria Generale ActionAid Italia

---

<sup>6</sup> Per l'Italia, si vedano i lavori di Gattullo (1976; 1984; 1989) e Gambetta (1987) e più recentemente di Cobalti e Schizzerotto (1994), Gasperoni (2002) e Pisati (2002); a livello internazionale, si ricordano i lavori di Blau e Duncan (1967) e, più vicine a noi, le ricerche di R. Erickson e J.H. Goldthorpe (1992).

<sup>7</sup> Tra i primi che teorizzarono la democrazia dell'educazione troviamo certamente Illich, ad esempio in I. Illich, 1972, *Educazione senza scuola*, in V. Cesareo (1972) (a cura di), *Sociologia dell'educazione*, Milano, Hoepli.

## Introduzione

Il presente rapporto è stato elaborato nell'ambito del progetto di ricerca "I giovani e il lavoro" finanziato da ActionAid e realizzato da Percorsi di secondo welfare nel periodo compreso fra dicembre 2018 e giugno 2019. Il lavoro si divide in due parti. La prima offre una panoramica relativa agli interventi a favore dell'occupazione giovanile messi in campo in Italia nel corso degli ultimi cinque anni (2013-2018). La seconda è frutto dell'analisi empirica che si è concentrata sull'implementazione del programma "Garanzia Giovani" (GG) ed è stata realizzata in quattro Regioni (Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia).

Attraverso l'analisi della letteratura e della documentazione disponibile sul tema, la prima parte della ricerca si è concentrata sulla recente evoluzione delle politiche attive del lavoro destinate ai giovani. Il focus ha riguardato quindi quelle politiche che mirano a promuovere l'occupazione giovanile e a favorire la transizione dal sistema educativo al mondo del lavoro. In vista della realizzazione della ricerca sul campo, questa riflessione preliminare aveva uno scopo conoscitivo e rispondeva all'obiettivo di individuare gli interventi volti a favorire l'occupazione dei giovani sui quali focalizzare la ricerca dei mesi successivi e le relative dimensioni di analisi.

La prima parte del rapporto si articola in cinque sezioni. Dopo aver brevemente analizzato le tradizionali caratteristiche del sistema di welfare italiano, la prima sezione si concentra sui principali strumenti messi in campo a livello nazionale per sostenere la transizione dei giovani dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro. Sul fronte delle "politiche attive", Garanzia Giovani (GG) costituisce indubbiamente il più grande intervento di politica attiva rivolto ai giovani promosso a livello nazionale. GG peraltro può essere definita come una "misura ombrello" all'interno della quale si collocano interventi diversificati che comprendono ad esempio la formazione, l'apprendistato e gli incentivi volti a promuovere l'occupazione. Posto che le politiche attive costituiscono l'oggetto privilegiato della presente ricerca, il rapporto, dopo aver brevemente analizzato le caratteristiche della spesa destinata alle politiche del lavoro, si concentra sul contesto istituzionale in cui si realizza l'attuazione di GG e sul ruolo che giocano i Centri per l'Impiego e le Agenzie per il Lavoro in Italia.

La seconda sezione indaga il fenomeno del NEET, ovvero dei giovani *Not (engaged) in Education, Employment or Training*. In particolare, questa parte del lavoro: 1) ricostruisce l'origine del concetto e il ruolo che le istituzioni europee hanno giocato nella sua diffusione; 2) analizza le determinanti e le conseguenze della condizione di NEET; 3) contiene una serie di dati sulla diffusione del fenomeno in Italia e in Europa, sul suo andamento nel contesto della crisi economica (2007-2017), sulle differenze di genere e sulla disparità regionale relativa alla distribuzione dei NEET nel territorio.

La terza sezione si concentra su GG indagando l'origine di questo modello di intervento e il ruolo delle istituzioni europee nella sua promozione. La quarta sezione indaga il processo di



attuazione di GG nel contesto italiano, dedicando particolare attenzione ai contenuti del “Piano di attuazione italiano della Garanzia Giovani”, alla governance della misura, alle risorse messe in campo e al tipo di interventi previsti. Questa sezione tiene conto delle recenti modifiche al programma introdotte in occasione della revisione del Quadro Finanziario Pluriennale dell’Unione Europea. A partire dai dati contenuti nei rapporti di monitoraggio sull’attuazione della Garanzia Giovani pubblicati dall’Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), la quinta sezione consente un’analisi delle caratteristiche dei giovani inseriti nel programma, dei servizi effettivamente attivati e dei risultati ottenuti in termini di impatto occupazionale.

La seconda parte del rapporto, come anticipato, analizza l’implementazione di GG in quattro Regioni. I casi regionali (Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia) sono stati scelti sulla base di un interesse specifico della committenza. Si tratta infatti di Regioni in cui ActionAid è presente con propri referenti territoriali ed ha messo in campo specifiche attività a sostegno dei giovani.

Questa parte del lavoro si articola in cinque sezioni. La prima (sezione 6) presenta la metodologia della ricerca. Come si vedrà, l’attività si è basata sull’analisi di dati secondari (di fonte Istat) che hanno consentito di ricostruire il profilo socio-economico delle Regioni, sulla documentazione prodotta per recepire Garanzia Giovani a livello regionale (in particolare sui Piani Attuativi Regionali del programma nazionale Garanzia Giovani – PAR) e sulla realizzazione di 17 interviste in profondità. Le interviste si sono focalizzate su cinque dimensioni di analisi che hanno riguardato: 1) il contributo di GG all’innovazione delle politiche attive; 2) le difficoltà di avvio della misura; 3) il modello di governance regionale; 4) GG e la vulnerabilità sociale; 5) l’impatto della misura sull’utenza.

Le sezioni successive (7,8,9,10) si concentrano sulle Regioni oggetto di studio. In particolare, per Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia si presenta: 1) il quadro socio-economico; 2) le principali caratteristiche delle politiche attive regionali e le scelte finanziarie adottate in materia di GG; 3) le evidenze empiriche raccolte attraverso le interviste per ciascuna delle cinque dimensioni di analisi di cui sopra.

Il lavoro si chiude con alcune riflessioni conclusive che accompagnano una serie di “raccomandazioni” sul futuro della misura. Questa parte è organizzata sia con riferimento al quadro nazionale, sia con riferimento alle singole Regioni.

Per la realizzazione di questo rapporto, gli autori desiderano ringraziare Franca Maino e Patrik Vesan per il confronto e il contributo alla riflessione sul disegno della ricerca e sugli strumenti di rilevazione utilizzati.

## Parte Prima:

# le politiche del lavoro in Italia, fra ritardi e innovazione

## 1.

### Le politiche del lavoro: il contesto

#### 1.1 L'eredità del passato

L'Italia appartiene tradizionalmente al modello Sud Europeo di welfare state (Ferrera 1996). Questo modello si caratterizza per il forte orientamento familistico che pone al centro la figura del capofamiglia maschio (*male breadwinner*) il cui posto di lavoro deve essere tutelato dai possibili rischi di perdita totale o parziale del reddito. Nel mercato del lavoro ciò si traduce in scarsi tassi di occupazione femminile e giovanile. La partecipazione dei giovani al mercato del lavoro è spesso caratterizzata da carriere discontinue e questo emerge se si guarda ai tassi di disoccupazione giovanile e al divario generazionale che caratterizza la distribuzione dei contratti a termine. I giovani tendono inoltre a prolungare la loro permanenza all'interno dei nuclei familiari di origine; il principio della tutela del *male breadwinner* si accompagna infatti alla previsione secondo cui è la cerchia familiare a dover provvedere alle persone prive di occupazione. Di contro, le forme di tutela offerte dal welfare pubblico sono deboli e proteggono prevalentemente le fasce d'età centrali o più avanzate e coloro che sono assunti con contratti a tempo indeterminato (Vesan 2015a). In generale, il mercato del lavoro è caratterizzato dalla dualizzazione fra "*insider*" (i lavoratori delle imprese medio o grandi, molto sindacalizzati, con un posto di lavoro fortemente protetto e un accesso a prestazioni sociali molto generose) e "*outsider*" (i disoccupati, gli inattivi o i lavoratori in nero) alla quale si aggiunge l'ulteriore frammentazione verso i "*mid-sider*". Secondo Jessoula, Graziano e Madama (2010) a questa terza categoria appartengono i dipendenti delle micro o piccole imprese (che beneficiano di una minore protezione del posto di lavoro e di un accesso a prestazioni sociali meno generose) e i lavoratori atipici. Questa terza categoria si differenzia dagli *insider* e dagli *outsider*.

Con riferimento alla transizione scuola-lavoro, il nostro sistema di welfare, si configura come un classico modello mediterraneo o "*sub-protective*" caratterizzato da: un sistema scolastico non selettivo con significativi tassi di abbandono, un sistema di formazione di basso livello e con scarsa copertura, sicurezza sociale familiare, un regime del mercato del lavoro

“chiuso”, con alti rischi e un'importante percentuale di lavoro informale, tassi di occupazione femminili bassi (Walther 2006).

Secondo Cinalli e Giugni (2016) i regimi di welfare per quanto riguarda le politiche per il lavoro giovanile devono essere analizzati secondo due dimensioni: la regolazione del mercato del lavoro (che può essere rigida o flessibile) e la regolazione per l'accesso alle prestazioni sociali per la disoccupazione (che può essere inclusiva o esclusiva). Sulla base di queste due dimensioni analitiche, i vari regimi di disoccupazione giovanile possono essere raggruppati in: regimi “*full protection*” (mercato del lavoro rigido, accesso alla disoccupazione inclusivo), “*social protection*” o *flexsecurity* (mercato del lavoro flessibile, accesso alla disoccupazione inclusivo), “*economic protection*” o corporativi (mercato del lavoro rigido, accesso alla disoccupazione esclusivo) e infine i regimi di “*precariousness*” (mercato flessibile, accesso esclusivo). L'analisi degli otto indicatori scelti dagli autori per ciascuna delle due dimensioni (indicatori che comprendono ad esempio la protezione legislativa del posto di lavoro, la regolazione dei contratti a tempo determinato, la copertura dell'assicurazione di disoccupazione o la generosità della prestazione) rivela che il nostro paese si attese a metà strada tra il modello “*precariousness*” e quello corporativo (ovvero presenta un mercato del lavoro non particolarmente rigido né troppo flessibile, ma una regolamentazione della disoccupazione decisamente esclusiva). Tuttavia, focalizzandosi sulla fascia di età under 34 emerge chiaramente l'appartenenza del nostro sistema al modello “*precariousness*”, a causa della forte flessibilità del mercato del lavoro per le giovani generazioni.

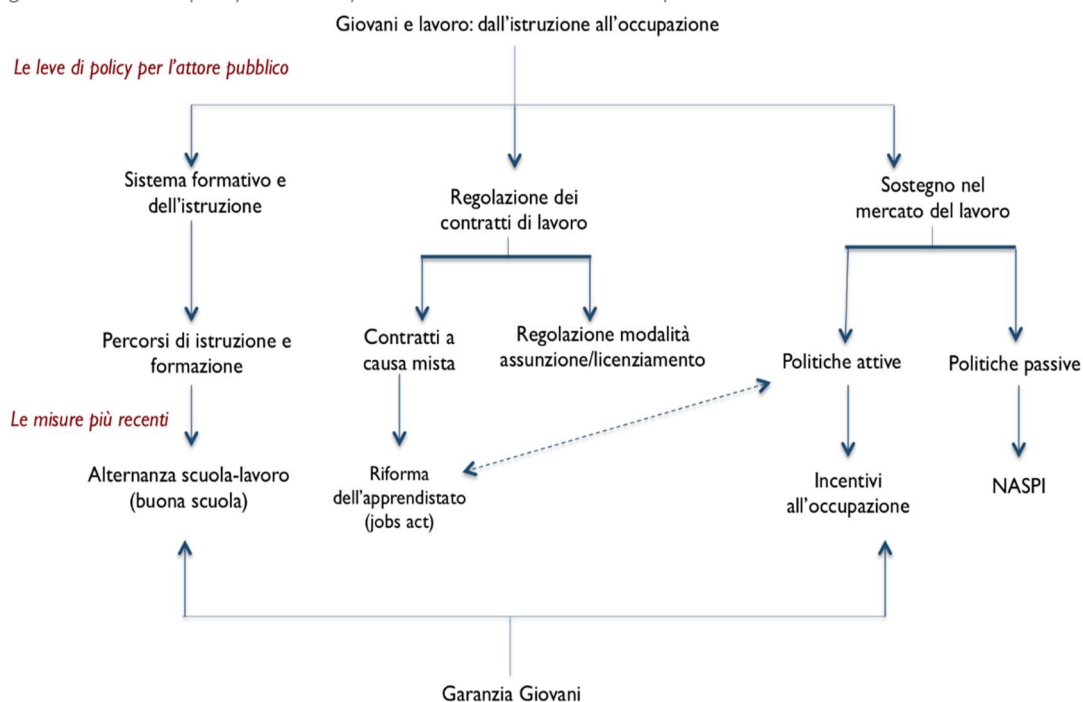
Altri contributi (Chevalier 2015), partendo dal concetto di cittadinanza di Marshall (1950) e declinandolo in particolare per i giovani, sostengono che per analizzare i vari regimi di welfare nell'ambito delle politiche giovanili debbano essere considerate due dimensioni: la cittadinanza sociale, che può essere familistica o individualistica, e la cittadinanza economica, che può essere selettiva o inclusiva. Per la prima dimensione si deve analizzare il sistema di supporto ai redditi che interessano i giovani in un determinato regime di welfare: questo sarà familistico se il giovane è considerato dipendente dal nucleo familiare e pertanto inquadrato all'interno delle politiche di sostegno alle famiglie. Al contrario, il regime sarà individualistico se il sistema di supporto al reddito prenderà in considerazione i giovani in quanto cittadini a tutti gli effetti, indipendenti e autonomi rispetto al loro nucleo familiare di origine. La seconda dimensione tiene invece conto del regime di transizione scuola-lavoro: nel caso dei sistemi selettivi, la trasmissione delle competenze sarà orientata non verso tutta la popolazione giovanile ma verso un gruppo ristretto e selezionato (*skills for the best*). Nel secondo caso invece la formazione si rivolge a tutti i giovani (*skillsfare*). La tipologia di regimi di “*youth welfare citizenship*” che emerge da queste due dimensioni si articola in tre modelli: 1) la “*denied youth welfare citizenship*” nei sistemi a cittadinanza sociale familistici e a cittadinanza economica selettiva; 2) il regime “*second class*”, che combina benefici sociali individualizzati e una strategia selettiva per le competenze; i sistemi a cittadinanza per i giovani “monitorata”, che combinano prestazioni sociali familistiche e sistemi di formazione inclusivi; 3) i sistemi “*enabling*”, che combinano prestazioni sociali individualizzate e un sistema di formazione inclusivo. Venendo al caso italiano, il nostro paese si configura come un si-

stema a cittadinanza sociale familistico e un sistema di cittadinanza economica molto selettivo. Seguendo la tipologia sopra ricordata, il nostro paese, insieme a Spagna, Portogallo, Francia e Belgio, si colloca quindi nel modello "Denied youth citizenship".

## 1.2. Dall'istruzione all'occupazione: quali strumenti di policy?

Nella letteratura scientifica e nel dibattito politico degli ultimi anni, le difficoltà dei giovani a inserirsi nel mercato del lavoro una volta terminato il percorso di studi ha assunto particolare rilevanza. Sempre più spesso, il tema della transizione verso il lavoro non è più interpretato come una mera condizione occupazionale, ma piuttosto come l'incontro fra il mercato del lavoro e le competenze sviluppate dai giovani nel corso dei loro studi. In questo quadro, l'attore pubblico può agire lungo tre leve al fine di favorire la transizione dall'istruzione al lavoro. In primo luogo, può intervenire sul sistema formativo e dell'istruzione operando sull'occupabilità dei giovani attraverso lo sviluppo di competenze specifiche spendibili in ambiti occupazionali predefiniti. In secondo luogo, può intervenire sui contratti di lavoro regolandone contenuti, durata, retribuzione eccetera e definendo contratti "misti", ovvero che prevedono contemporaneamente attività lavorativa e di formazione. Infine, gli interventi possono focalizzarsi sulle politiche a sostegno dei giovani entrati nel mercato del lavoro che e possono essere "attive", ovvero volte ad aumentare l'occupazione di soggetti vulnerabili favorendone l'occupabilità; oppure "passive", ovvero di supporto al reddito nel caso di disoccupazione o di mancato inserimento nel mercato del lavoro (Pavolini, Argentin e Fullin 2015). Nella figura 1.1 si riportano sinteticamente le principali azioni che possono essere intraprese dall'attore pubblico per favorire la transizione scuola-lavoro unitamente alle azioni che sono effettivamente state intraprese nel corso degli ultimi anni.

Figura 1.1. Le leve di policy dell'attore pubblico e le azioni messe in campo



Fonte: elaborazione degli autori

Di seguito indichiamo alcuni esempi delle leve di policy appena richiamate. Prendiamo in esame le misure più recenti, con particolare riferimento alle riforme dell'istruzione (La Buona Scuola) e del lavoro (Jobs Act).

Considerando gli interventi più recenti realizzati nel campo dell'istruzione e della formazione deve essere menzionata la riforma de "La Buona Scuola" (Legge 107/2015) promossa dal Governo Renzi e attuata attraverso otto decreti attuativi approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 aprile 2017 e in vigore dal 31 maggio 2017. Nel quadro di questa riforma, particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro è l'introduzione dell'obbligatorietà dell'alternanza scuola lavoro. Con questo termine si fa riferimento a una modalità didattica, che mira a consolidare le conoscenze acquisite a scuola attraverso l'esperienza pratica, a testare sul campo le attitudini degli studenti, ad arricchirne la formazione e a orientarne il percorso di studio e, in futuro di lavoro, grazie a progetti in linea con il loro piano di studi. Successivamente all'entrata in vigore de "La Buona Scuola", l'alternanza scuola-lavoro, come detto, è diventata obbligatoria e tale obbligatorietà riguarda tutti gli studenti che frequentano l'ultimo triennio delle scuole superiori. Nel dettaglio, i percorsi di alternanza scuola-lavoro devono essere attuati (nel corso del triennio) per una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali, e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore. A seguito della firma di un protocollo d'intesa fra il MIUR e l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), le scuole disporranno di tutor esperti del mercato del lavoro, messi a disposizione dall'ANPAL a supporto dei referenti scolastici dell'Alternanza. I tutor ANPAL, grazie alla conoscenza del territorio e del mondo produttivo locale, sono chiamati a svolgere principalmente un'attività di supporto all'incontro tra domanda e offerta e a creare quindi occasioni di conoscenza e incontro tra scuole e strutture ospitanti e a facilitare l'interlocuzione tra le parti<sup>8</sup>. Al momento, l'alternanza scuola lavoro è oggetto di riforma. In particolare, la Legge di Bilancio 2019 (commi 784 e 785) ha:

1. rinominato questa misura "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento";
2. ridotto le ore prevedendo una durata complessiva non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali; non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici e non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei;
3. previsto (entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore della stessa Legge di Bilancio) che il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca definisca delle linee guida in merito ai "percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento".

Come anticipato, gli interventi di regolazione dei contratti di lavoro mirano invece a semplificare la possibilità per i giovani di intraprendere esperienze lavorative. Accanto agli strumenti di de-regolazione del mercato del lavoro sperimentati negli ultimi decenni in Italia e che la letteratura ha letto in modo ambivalente richiamando sia il potenziale impatto positivo sulla più facile entrata del mercato del lavoro, sia l'impatto negativo in termini di precarizzazione; troviamo i contratti "a causa mista" che prevedono sia la formazione sia il lavoro

---

<sup>8</sup> Si veda [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

(Pavolini, Argentin e Fullin 2015). Di questi contratti, la forma più diffusa è l'apprendistato attraverso cui il datore di lavoro si impegna a offrire al lavoratore, oltre al compenso, un percorso formativo da svolgere all'interno dell'azienda. Si noti che altri autori (Vesan 2006) collocano invece l'apprendistato nel quadro delle "politiche attive" piuttosto che in quello della "regolazione dei contratti di lavoro".

Considerando gli interventi più recenti, vediamo che anche l'apprendistato è stato riformato con il Jobs Act (decreto legislativo numero 81 adottato il 15 giugno 2015). Infatti, con l'avvento della crisi economica, la diffusione di questo tipo di contratti aveva visto una significativa riduzione, l'obiettivo del Jobs Act è stato allora quello di rilanciare questo strumento rendendolo più snello (Vesan 2016). Le tipologie di apprendistato definite dal Jobs Act ricalcano, pressoché fedelmente, le finalità e le peculiarità delle forme di apprendistato previste dal "Testo Unico dell'apprendistato" (D.Lgs. n. 167/2011). In particolare, tre sono le tipologie di apprendistato previste:

- *apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*, che si rivolge ai giovani di età compresa fra 15 e 25 anni ed è pensato per coloro che devono concludere il periodo di diritto/dovere all'istruzione e alla formazione. La durata massima è di tre anni e può arrivare a quattro nel caso di diploma quadriennale regionale;
- *apprendistato professionalizzante* che consente di conseguire una qualifica attraverso la formazione sul lavoro. Questo tipo di apprendistato è rivolto ai giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni, ma può rivolgersi anche a coloro che hanno 17 anni e sono già in possesso di una qualifica professionale. La durata di questa forma di apprendistato non può essere superiore ai tre anni, con l'eccezione dalla figura dell'artigiano per i quali può durare cinque anni;
- *apprendistato di alta formazione e di ricerca* che ha come obiettivo il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, di titoli di studio universitari (compreso il dottorato di ricerca), dell'alta formazione, nonché la specializzazione tecnica superiore. I destinatari sono giovani di età compresa fra 18 e 29 anni.

Il Jobs Act ha poi previsto una serie di semplificazioni per rendere più appetibili per le imprese questo tipo di contratti. In proposito è ad esempio venuta meno l'obbligatorietà di prevedere in forma scritta la definizione di un "piano formativo individuale". L'obbligo rimane tuttavia per il "contratto di apprendistato" e per il "patto di prova". Inoltre, con il Jobs Act sono venute meno le norme sulla "stabilizzazione" dei rapporti di lavoro in apprendistato precedentemente introdotte dalla Riforma Fornero (2012).

Infine, tra gli strumenti volti a favorire la transizione dall'istruzione al lavoro, troviamo il "sostegno nel mercato del lavoro" all'interno del quale possiamo distinguere le politiche "attive" e "passive". Con il termine "politiche attive" del lavoro ci si riferisce a quelle politiche volte ad aumentare l'occupabilità di soggetti in difficoltà, tra i quali troviamo i giovani che sperimentano un percorso problematico di entrata o di permanenza sul mercato del lavoro. Le politiche attive si differenziano dalle più tradizionali "politiche passive", che rispondono

all'obiettivo di sostenere il reddito nel caso di disoccupazione o difficoltà di accesso al mercato del lavoro.

Nel quadro delle politiche attive si collocano invece gli incentivi alle assunzioni rivolti alle imprese. La Legge di Bilancio 2019 ha confermato, e in alcuni casi introdotto, nuove agevolazioni contributive per le assunzioni. La fondazione studi consulenti del lavoro (2019) ha analizzato gli strumenti attraverso i quali le aziende possono assumere personale sfruttando le agevolazioni attualmente previste. Come chiarito dalla Fondazione, alcune di queste agevolazioni sono già in vigore dal 2018 e si presuppone quindi che saranno mantenute con le stesse modalità attuative anche per il 2019, mentre per altre sono attesi ulteriori provvedimenti. Gli incentivi individuati dalla Fondazione sono:

- *Incentivo occupazione giovani NEET* riguarda le assunzioni effettuate dal 1 gennaio al 31 dicembre 2019. Prevede un incentivo pari al 100% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, entro il limite massimo di 8.060 euro annui e € 671,66 mensili per ciascun giovane assunto di età compresa fra i 16 e i 30 anni non compiuti;
- *Incentivo occupazione mezzogiorno* che riguarda le assunzioni/trasformazioni effettuate dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020, si rivolge ai giovani fra i 16 e i 35 anni non compiuti, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Prevede l'esonero totale dai contributi a carico del datore di lavoro, il limite massimo di 8.060 euro all'anno e di € 671,66 al mese per i lavoratori del Sud. Questa misura prevede anche importi differenziati a seconda dei periodi di disoccupazione, dell'età e dei precedenti rapporti di lavoro;
- *Esonero contributivo per nuove assunzioni di giovani under 30* che riguarda le assunzioni/trasformazioni effettuate dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020 e prevede l'esonero del 50% dai contributi a carico del datore di lavoro dovuti all'Inps (esclusi premi Inail) per 36 mesi e nel limite massimo di € 3.000 annui e 250 mensili (non compensabile nei mesi successivi). Per questa misura è attesa una circolare Inps volta a chiarire il raccordo fra questa misura e l'esonero rivolto agli under 35;
- *Esonero contributivo per nuove assunzioni di giovani under 35* che permette di usufruire delle medesime agevolazioni previste nel caso dei giovani under 30. Per questa misura si attende un apposito decreto ministeriale;
- *Incentivo occupazione giovani eccellenze* rivolto a giovani fino a 30 e 34 anni non compiuti, riguarda le assunzioni realizzate fra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2019, prevede un incentivo di 12 mesi pari al 100% della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro nel limite di 8.000 euro annui e 666,66 euro mensili per ogni giovane assunto;
- *Esonero contributivo alternanza scuola-lavoro* misura già in essere ed estesa per il 2019, si rivolge ad ex-studenti o apprendisti under 30 e riguarda le assunzioni effettuate dal 1 gennaio al 31 dicembre 2019, prevede l'esonero totale dai contributi Inps (esclusi premi Inail) per un limite massimo di 3.000 euro annui e per un periodo complessivo di 36 mesi;
- *Apprendistato qualifica o diploma* per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, si tratta di una misura già in essere che è estesa fino al 31 dicembre 2020 per la quale non trova applicazione il contributo di licenziamento e l'aliquota contributiva del 10% è ridotta



al 5%.

- Sul fronte delle “politiche passive” il Jobs Act ha introdotto la Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASPI) che ha definitivamente eliminato il requisito dell’anzianità assicurativa, per il quale dovevano essere trascorsi almeno due anni dal versamento del primo contributo) per l’accesso ai benefici, estendendo in questo modo la platea dei beneficiari delle indennità di disoccupazione.

Infine, tra gli interventi messi in campo negli ultimi cinque anni troviamo il Programma Garanzia Giovani che se da un lato costituisce senza dubbio la più grande misura di politica attiva promossa a livello nazionale; dall’altro, come vedremo nelle sezioni che seguono (in particolare nella sezione 4.5), si configura come uno strumento “ombrello” all’interno del quale si collocano interventi diversificati che comprendono ad esempio la formazione, l’apprendistato e la previsione di incentivi volti a promuovere l’occupazione giovanile.

### 1.3. La spesa per le politiche del lavoro in prospettiva comparata: alcuni dati

Con riferimento alla spesa per politiche del lavoro, l’Eurostat raccoglie dati sulla spesa sostenuta dai diversi paesi e la differenza considerando:

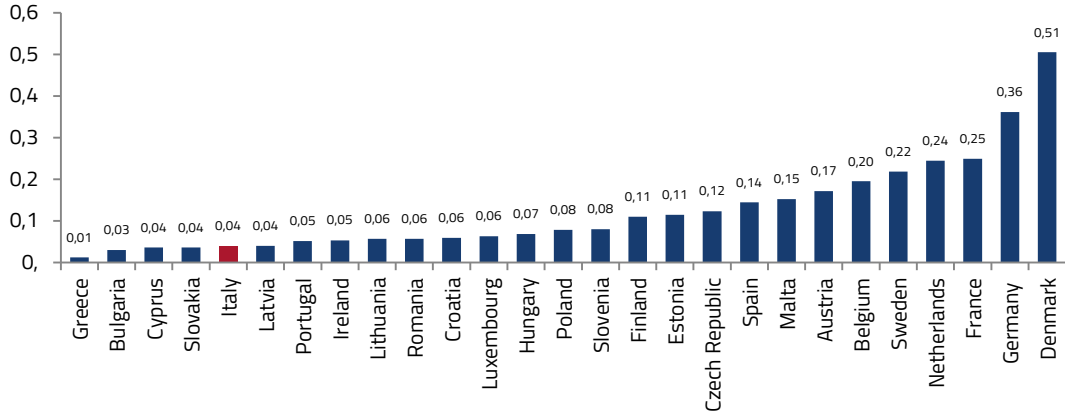
- *La spesa destinata ai servizi per il lavoro* che comprende tutti i servizi e le attività inerenti i CPI e qualsiasi altro servizio finanziato con risorse pubbliche e rivolto a quanti sono in cerca di un’occupazione;
- *La spesa destinata alle misure di attivazione* rivolte ai disoccupati e chi è in cerca di occupazione, a chi necessita di un avviamento al lavoro. Rientrano in questa voce di spesa anche gli interventi volti alla creazione diretta di posti di lavoro e gli incentivi di avviamento al lavoro;
- *La spesa destinata al sostegno economico* rivolto ai disoccupati o a quanti non riescono ad accedere al mercato del lavoro. Rientrano in questa voce di spesa anche gli interventi volti a promuovere il prepensionamento.

Analizzando il caso italiano in prospettiva comparata, vediamo che nel nostro paese le risorse investite nelle prime due voci di spesa (assimilabili alla spesa destinata alle politiche attive) sono decisamente inferiori rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei. In particolare, se consideriamo la spesa destinata ai servizi per il lavoro (figura 1.2.) vediamo che l’Italia spende appena lo 0,04% del PIL collocandosi lontano da paesi come la Germania (0,361%) e la Francia (0,249%). In Europa peraltro solo Slovacchia, Cipro, Bulgaria e Grecia mostrano livelli di spesa inferiori a quelli italiani. Considerando la spesa destinata alle misure di attivazione (figura 1.3.), la situazione è leggermente migliore: l’Italia investe in questo settore lo 0,415% del PIL, collocandosi comunque a una certa distanza da paesi come il Belgio (0,524%), l’Austria (0,567%) e la Francia (0,666). La distanza aumenta se si guarda al Nord Europa, dove la Finlandia spende lo 0,853% del Pil, la Svezia l’1,01%, la Danimarca l’1,431. Infine, se consideriamo la spesa destinata al sostegno economico e quindi gli interventi “passivi” (figura 1.4.), vediamo che la spesa è nettamente superiore alle due voci precedenti



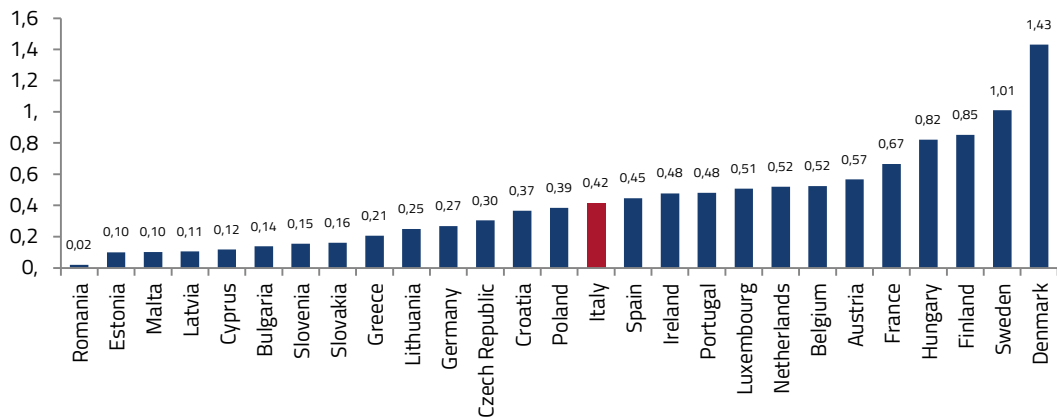
raggiungendo l'1,288% del PIL e che l'Italia supera paesi come la Germania (0,877%) e la Danimarca (1,278%).

Figura 1.2. Spesa destinata ai servizi per il lavoro, 2015



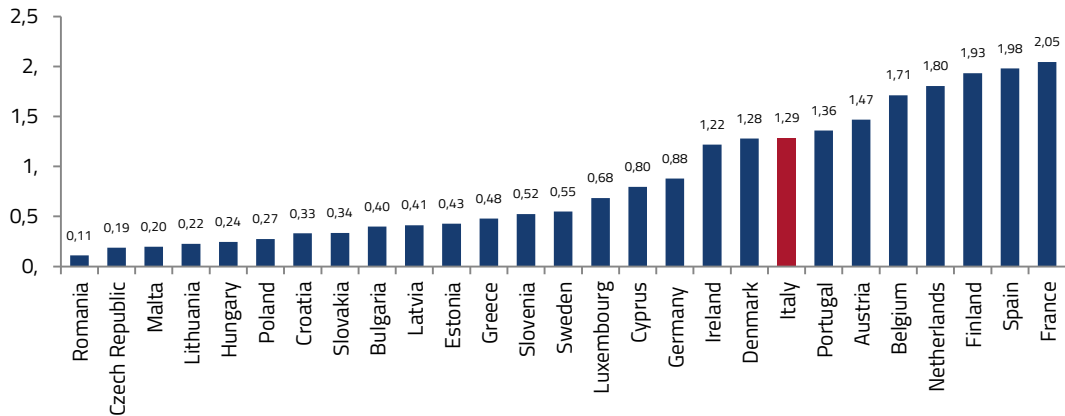
Fonte: elaborazione degli autori su dati scaricati dal database Eurostat a gennaio 2019.

Figura 1.3. Spesa destinata alle misure di attivazione, 2015



Fonte: elaborazione degli autori su dati scaricati dal database Eurostat a gennaio 2019.

Figura 1.4. Spesa destinata al sostegno economico, 2015



Fonte: elaborazione degli autori su dati scaricati dal database Eurostat a gennaio 2019.

#### 1.4. Il quadro istituzionale delle politiche attive

Nell'ordinamento italiano, le politiche attive per il lavoro operano in un contesto istituzionale caratterizzato dall'ampia autonomia regionale e da deboli strumenti di coordinamento nazionali. Fin dalla fine degli anni Novanta le politiche del lavoro (attraverso le cosiddette Riforme Bassanini) sono state oggetto di un processo di decentramento che ha devoluto tutte le funzioni relative ai servizi per l'impiego e alle politiche attive a Regioni ed enti locali. Questo processo di decentramento è culminato nel 2001, nella Riforma del Titolo V della Costituzione che ha previsto un sistema a potestà legislativa concorrente nel quale alle Regioni è riconosciuto un potere legislativo e regolativo che deve tuttavia essere esercitato in linea con la legislazione nazionale e nel rispetto dei principi definiti a livello centrale. In un contesto di questo tipo, allo Stato spetta inoltre il compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Ferrera e Sacchi 2005).

Nel corso della XVII legislatura, il disegno di legge per la riforma costituzionale (disegno di legge Boschi Renzi) interveniva sul riparto delle competenze fra i diversi livelli di governo. In particolare, il riformato articolo 117 della Costituzione avrebbe attribuito competenza esclusiva statale alle politiche attive del lavoro. La riforma prevedeva tuttavia che le politiche attive rientrassero fra quelle materie le cui competenze potevano essere attribuite, su loro richiesta, alle Regioni con legge dello stato e sentito il parere degli enti locali. Questo poteva avvenire esclusivamente nei casi in cui la Regione si trovasse in condizione di equilibrio di bilancio e sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. La riforma, oltre a far apparire per la prima volta l'espressione "politiche attive" nel testo costituzionale, aveva come obiettivo quello di ricalibrare la distribuzione delle competenze verso lo Stato, soprattutto di quelle materie, come le politiche attive per il lavoro, che erano caratterizzate da una governance troppo frammentata. Il tentativo di superare costituzionalmente il sistema basato sui Livelli essenziali di assistenza è tuttavia naufragato il 4 dicembre 2016, quando il referendum popolare confermativo ha rigettato la riforma costituzionale.

L'11 gennaio 2018, il decreto ministeriale n. 4, ha definito le Linee di indirizzo triennali in materia di politiche attive per il triennio 2018-2020. Le linee di indirizzo mirano a implementare la riforma dei servizi per il lavoro contenuta nel Decreto legislativo n.150 del 2015. Le linee guida sono state pubblicate unitamente ai LEP. I LEP devono essere erogati su tutto il territorio nazionale e riguardano sia le persone che cercano lavoro, sia le imprese. Con riferimento alle prime, i LEP riguardano: 1) l'accoglienza e la prima informazione; 2) il supporto nel rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità, 3) la profilazione; 4) l'orientamento di base; 5) la stipula del patto di servizio; 6) l'orientamento specialistico; 7) l'accompagnamento al lavoro; 8) l'avviamento alla formazione; 9) la promozione di tirocini extracurricolari; 10) l'informazione su incentivi all'occupazione; 11) la promozione di prestazioni socialmente utili; 12) il supporto all'autoimpiego. I LEP comprendono inoltre, il supporto all'iscrizione alle liste del collocamento mirato e la presa in carico integrata per persone vulnerabili.

Un ulteriore provvedimento che ha influenzato le politiche attive degli ultimi anni è la Legge Delrio che, nel 2014, ha abolito le Province. Questo provvedimento normativo ha spostato, non senza polemiche e difficoltà, le risorse e il personale che si occupano di politiche attive alle Regioni. Per quanto riguarda la questione delle risorse, nota Vesan (2016), con l'adozione della legge Delrio, il riordino delle funzioni fino a quel momento svolte dalla Province si è realizzato in un quadro di forte incertezza circa le capacità delle amministrazioni regionali di sostenere i costi dei servizi trasferiti, e l'allocazione dei dipendenti ex provinciali. La legge di Stabilità per il 2015 aveva stabilito di utilizzare i fondi strutturali europei per cercare di garantire temporaneamente la continuità dei servizi. Questa disposizione, che fu accolta con estrema perplessità da parte delle Regioni, fu confermata nel luglio 2015, con l'adozione del decreto legge n. 78 sugli Enti locali. Il Ministero decise di compartecipare agli oneri di funzionamento dei Centri per l'Impiego (CPI) per un importo pari a 90 milioni di euro per il 2015 e il 2016. Le Regioni reagirono protestando: il finanziamento previsto, oltre a essere una misura una tantum a fronte di costi permanenti, costituiva infatti una somma inadeguata dinnanzi ai 210 milioni di euro di costo annui necessari per sostenere i CPI. La negoziazione tra Stato e Regioni è continuata fino ai primi di settembre, quando il governo ha portato la somma stanziata per il 2015 a 140 milioni di euro e stabilito di concorrere in futuro ai due terzi delle spese di funzionamento dei CPI.

### 1.5. I Centri per l'Impiego e il ruolo dell'intermediazione informale

Accanto alle disposizioni relative alla regolazione del mercato del lavoro, all'organizzazione dell'istruzione e della formazione e alle misure di prevenzione e protezione contro la disoccupazione, è importante soffermarsi sulle pratiche di intermediazione. Nel prosieguo di questa sezione, sono presentati dati e informazioni che illustrano il contesto nazionale. Dove possibile, tali tendenze sono arricchite da dati regionali che illustrano la varietà di condizioni sul territorio italiano.

Se si guarda nell'intermediazione, ovvero al modo in cui contemporaneamente un lavoratore ottiene un posto di lavoro e un'impresa trova il lavoratore di cui necessita, vediamo che l'Italia si caratterizza per il prevalere dell'intermediazione informale. Nel nostro paese, i canali informali svolgono infatti un ruolo di primo piano nell'offrire opportunità di collocazione agli occupati e questo contribuisce chiaramente a segmentare la popolazione tra chi ha un network familiare/amicale solido e chi no (Mandrone 2011). In molti mercati del lavoro europei, l'intermediazione informale svolge un ruolo preponderante rispetto a quella formale, ma a rendere anomalo il caso italiano è il notevole peso che i rapporti informali assumono rispetto a quelli formali. L'alto tasso di informalità nell'intermediazione sembra essere giustificato dalla natura del sistema produttivo, dominato da piccole e medie imprese. Come nota Mandrone (*Ibidem*) al crescere della dimensione d'impresa e della rilevanza della posizione professionale i canali di reclutamento sono effettivamente più formali (Mandrone 2011, p. 89).

All'elevato peso assunto dall'intermediazione informale corrisponde lo scarso ruolo giocato

dai Centri per l'impiego<sup>9</sup> nell'intermediazione e, in particolare, nell'intermediazione diretta. Con quest'ultimo termine si fa riferimento ai casi in cui è il CPI a trovare direttamente un lavoro all'utente. Al contrario, si parla di intermediazione indiretta quando la funzione svolta dai CPI, pur non sfociando direttamente in un "collocamento", costituisce comunque una tappa necessaria e fondamentale all'interno del percorso che ha portato all'assunzione.

I dati Istat comparabili a livello europeo (Istat 2018), e che sono parte della "Rilevazione sulle forze di lavoro", mostrano che negli altri paesi europei i CPI pubblici giocano un ruolo più significativo rispetto a quanto avviene in Italia. Nel 2017, nel mese che precede le interviste con i disoccupati nell'UE, ha contattato un CPI il 45,2% degli intervistati, questo dato che scende al 25,4% se si considera l'Italia. Nel nostro paese, come detto, la ricerca di occupazione segue perlopiù canali informali; l'87,3% delle persone in cerca di occupazione, nel corso del 2017, si è infatti rivolto a parenti, amici e conoscenti. Tale percentuale è superiore nel Sud (88,7%) e fra gli uomini (88,9% rispetto all'85,6% delle donne); aumenta al crescere dell'età (90,1% per gli ultracinquantenni) ed è maggiore per gli stranieri (91,0% rispetto all'86,8% degli italiani); e diminuisce al crescere del titolo di studio (73,8% per chi è laureato). Di contro, l'azione di intermediazione richiesta ai CPI è invece estremamente contenuta. Nel 2017, in media solo un quarto delle persone in cerca di occupazione si è rivolto al CPI. I contatti sono relativamente più frequenti nelle Regioni del Nord (30,3% delle persone in cerca rispetto al 19,2% del Mezzogiorno), fra gli uomini (25,4% rispetto al 22,7% delle donne) e nelle fasce di età superiore ai 50 anni (26,2% rispetto al 23,3% dei giovani fra i 15 e i 34 anni). Si rivolgono ai CPI soprattutto le persone con titolo di studio intermedio: la quota è pari al 25% fra i diplomati rispetto al 21,7% delle persone con almeno la laurea.

Se allarghiamo l'orizzonte temporale all'intero anno precedente l'intervista e consideriamo, non solo le persone dichiaratamente alla ricerca di un'occupazione, ma anche le forze di lavoro potenziali, vediamo che, nel 2017, poco meno di un terzo (31,6%) delle persone che sono disponibili a lavorare dichiara di aver avuto almeno un contatto con un CPI. In particolare, si tratta del 42,5% dei disoccupati e del 21,6% degli inattivi più vicini al mercato del lavoro.

La Rilevazione Istat sulle forze di lavoro offre inoltre informazioni sui canali di ricerca che, a giudizio di chi ha trovato lavoro, sono stati più utili per trovare l'attuale impiego<sup>10</sup>. Sempre con riferimento al 2017, i dati confermano come il canale di ricerca più proficuo per trovare lavoro sia il contatto con amici e parenti (40,7%, che sale al 44% nelle Regioni del Centro, al

---

<sup>9</sup> I Servizi per l'Impiego si rivolgono a lavoratori e imprese con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Si occupano della prima accoglienza e dell'orientamento del lavoratore, al quale forniscono tutte le informazioni, dalla normativa alle opportunità di impiego, ai percorsi formativi finalizzati all'inserimento o al reinserimento lavorativo. I Servizi per l'Impiego comprendono: 1) i Centri per l'impiego e operatori pubblici; 2) le Agenzie per il lavoro, operatori privati; 3) gli altri operatori autorizzati". I Centri per l'impiego sono quindi "il punto di riferimento pubblico per le persone in cerca di occupazione, per chi vuole cambiare lavoro, per le aziende che cercano personale, per chi vuole seguire un percorso formativo e per chi ha bisogno di una consulenza orientativa. I principali servizi offerti, che possono differenziarsi sul territorio, sono: accoglienza e informazione, auto consultazione, orientamento, promozione di tirocini, incontro domanda-offerta di lavoro e preselezione, laboratori di ricerca attiva del lavoro, collocamento mirato".

<sup>10</sup> In particolare, l'analisi riguarda le persone occupate al momento dell'intervista che dichiarano di non esserlo state l'anno precedente.

50,3% fra le persone che hanno conseguito al massimo la licenza media e al 57,6% fra gli stranieri). Segue, a distanza significativa, l'essersi rivolto direttamente al datore di lavoro (17,4%), una strategia che sembrerebbe premiare soprattutto chi è in possesso di un titolo di studio relativamente più elevato (19,0% di chi ha un diploma di scuola superiore rispetto al 15,5% di chi ha al massimo la licenza media). In questo contesto, il ricorso al CPI è utile solo per il 2,4% degli intervistati. Questo dato conferma il ruolo estremamente marginale dei CPI rispetto al successo delle azioni di ricerca di occupazione. Peraltro, questa percentuale scende ulteriormente all'1,8% nelle Regioni del Nord, mentre è più elevata nel Mezzogiorno (2,8%) e al Centro (3%).

Lo scarso ruolo che i CPI svolgono nell'intermediazione diretta deve inoltre essere letto alla luce delle competenze loro attribuite. Infatti, i servizi per l'impiego già dal D.lgs. 181/2000 spostano il proprio focus dal collocamento all'erogazione di interventi volti a rafforzare l'occupabilità. A questo proposito, Mandrone (2015), sottolinea come i CPI siano molto più efficaci nell'intermediazione "indiretta" rispetto a quanto si potrebbe pensare fermandosi alla lettura del dato di quella "diretta". Infatti, nel 26,5% dei casi i CPI sono stati necessari per trovare lavoro.

Altro grande valore dei Centri per l'Impiego è la natura "universalistica" e "non selettiva" dei servizi erogati. Infatti, soprattutto dopo la riforma, il ruolo dei Servizi per l'impiego sembra essere più orientato a curare, con i servizi per l'occupabilità, l'intermediazione "difficile". Per la platea delle persone che si rivolgono a questo canale, i servizi muovono nel senso di favorire l'inclusione sociale dei soggetti più deboli e ai margini del mercato del lavoro.

Come si legge nell'ultimo rapporto pubblicato dall'ANPAL (2018a), la rete pubblica dei servizi per l'impiego è composta da 501 CPI che definiamo "principali", ovvero direttamente collegati al coordinamento centrale (quali Provincia/Ente, Area Vasta/Città metropolitana oppure Regione/Agenzia Regionale) a livello amministrativo o organizzativo. Da questi centri dipendono complessivamente 51 sedi secondarie a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali<sup>11</sup>.

L'utenza prevalente dei CPI è composta in larga parte da giovani NEET (84,1%), si tratta di coloro che negli ultimi anni si sono registrati e hanno aderito al Programma Garanzia Giovani. Questa percentuale sale al Centro (94,6), al Sud e nelle Isole (95,9%) e scende al (Nord-Ovest 71,4%; Nord-Est 65,9%). Seguono i disoccupati percettori di ammortizzatori sociali (57,7%) e i disoccupati di lunga durata (36%). Questi ultimi formulano richieste che attengono prioritariamente alla ricerca di lavoro (92,6%), al disbrigo delle pratiche amministrative anche per finalità connesse alla percezione di ammortizzatori sociali (70,4%) e, più genericamente, alla richiesta di informazioni (67,2%).

Nel complesso dei CPI sono occupate 7.934 unità di personale<sup>12</sup>. La Regione con il maggior numero di dipendenti è la Sicilia che conta 1.737 operatori pari a poco meno del 22% del

<sup>11</sup> La rilevazione realizzata dall'ANPAL si è concentrata sui soli CPI principali. I dati qui presentati si riferiscono a 397 CPI principali rispondenti, pari al 79% della popolazione complessiva.

<sup>12</sup> Da questo conteggio è esclusa la Provincia Autonoma di Bolzano.

totale del personale dei CPI. Seguono, per numerosità, Lombardia, Lazio, Campania, Sardegna e Toscana. La maggioranza dei casi, il personale è direttamente incardinato negli enti territoriali da cui organizzativamente dipendono i CPI (Regioni, Agenzie regionali, Enti di aria vasta, Province) e solo in minima parte afferisce a soggetti esterni che supportano i CPI. Complessivamente, il personale esterno impiegato nei CPI ammonta a 223 unità (poco meno del 3% del totale) e si trova principalmente nel Lazio e in Toscana.

Il personale dei CPI è quasi esclusivamente di ruolo: se consideriamo il personale "interno", la componente di operatori con contratti a tempo indeterminato raggiunge il 94%. Il dato medio nazionale nasconde però una realtà più disomogenea a livello regionale: in Umbria il personale occupato con contratti temporanei è pari al 26,7% del personale complessivo, seguono la Toscana (21,3%), il Molise (19,6%) la Calabria (18,8%) e l'Abruzzo (17,8%).

Se invece consideriamo il livello d'istruzione degli operatori dei CPI, vediamo che il 56% circa ha conseguito un diploma superiore, mentre poco più del 28% detiene un titolo di livello universitario o superiore. Il 12% è in possesso della licenza media. A detenere i titoli di studio più alti sono gli operatori con contratti più precari. Infatti, più del 75% degli occupati con contratti temporanei possiede un titolo di terzo livello. Nel complesso, l'83,5% dei CPI considera il proprio personale insufficiente. In media, la richiesta di personale è di 11 unità per ciascun CPI.

## 1.6. Le Agenzie per il Lavoro

Nel nostro ordinamento, l'ingresso di attori privati nell'intermediazione di lavoro è piuttosto recente. Solo nel 1997 (D.lgs. n. 469), per la prima volta, fu prevista la possibilità per imprese o cooperative private di svolgere, esclusivamente su autorizzazione del Ministero del Lavoro, attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Dal 1949, il collocamento era infatti considerato funzione pubblica, su cui lo Stato centrale aveva un rigido (e spesso molto inefficiente) monopolio. Successivamente al D.lgs. 469/1997 la materia è stata riordinata nell'ambito della Riforma Biagi (con il D.lgs. n. 276/2003), che ha compreso nel novero delle Agenzie per il Lavoro autorizzate dal ministero le "Agenzie di Somministrazione del Lavoro" (le Agenzie Interinali secondo la Legge Treu), le "Agenzie di Intermediazione", quelle "di ricerca e selezione del personale" e quelle di "supporto alla ricollocazione professionale".

Con la riforma del sistema delle politiche attive in Italia, realizzata nel quadro del Jobs Act con il D.lgs. n. 150/2015, il ruolo delle Agenzie per il Lavoro è stato notevolmente potenziato, essendo stato inserito in un contesto di promozione di un quasi-mercato per le politiche attive. Secondo questo approccio "i servizi pubblici continuano cioè ad essere finanziati dall'attore pubblico che non è anche l'erogatore degli stessi. In un contesto di quasi-mercato l'attore pubblico esercita infatti funzioni di *policy-making* e sul *policy-monitoring* e si attua quindi il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni di interesse pubblico (*purchaser/provider split*)" (Isfol 2016a).

Nel nuovo sistema, il livello centrale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Agenzia Nazionale delle Politiche Attive per il Lavoro - ANPAL) definisce i target del sistema e i criteri e gli obiettivi di risultato per monitorare i nodi della rete, pubblici e privati. Il nuovo strumento contrattuale previsto dal decreto per regolare i rapporti tra Centro e Regioni prevede la possibilità di delegare i servizi specialistici avanzati a operatori accreditati. Si crea inoltre un sistema di quasi-mercato nazionale alternativo o sostitutivo (dove non esistente) a quelli regionali già previsti. Viene prevista infatti la possibilità per gli operatori già autorizzati (dalle Regioni) di chiedere l'accreditamento all'Anpal per svolgere i servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché la possibilità di accreditamento nazionale per chi volesse operare in Regioni dove il sistema regionale non è ancora stato previsto. Oltre al sistema di accreditamento, l'altro strumento di quasi-mercato previsto dal decreto legislativo è "l'assegno individuale di ricollocazione", un voucher distribuito direttamente all'utente che potrà scegliere se spenderlo per acquistare servizi presso un Centro per l'impiego o un'Agenzia per il lavoro. All'Anpal è attribuita inoltre la funzione di rating, cioè la valutazione degli operatori.

Da questa descrizione emerge chiaramente il maggiore ruolo per le Agenzie per il Lavoro nel nuovo sistema disegnato dal Jobs Act: non più degli operatori "aggiunti" alla rete dei Centri per l'Impiego pubblico, ma quasi dei nodi della rete di pari dignità, che competono e concorrono, all'interno di regole, obbiettivi e indicatori decisi dall'Anpal, per offrire servizi migliori

Considerando l'attività di intermediazione svolta dalle APL, vediamo che questo canale è stato utilizzato per la ricerca di un'occupazione dal 30,5% dagli attuali occupati, ma solo il 5,6% degli attuali occupati ha effettivamente trovato lavoro grazie a una APL. Tra chi cerca lavoro, invece, il 44% ha scelto di rivolgersi a una Agenzia per il lavoro. Va comunque ricordato che la strategia dominante nel nostro paese per l'ingresso o il reingresso nel mondo del lavoro è multicanale, ovvero vede l'attivazione di chi cerca lavoro su più canali formali e informali. Dal lato della domanda di lavoro invece, solo il 2,2% delle imprese trova i propri lavoratori tramite le Agenzie per il Lavoro e si tratta soprattutto delle imprese con oltre 50 dipendenti (Isfol 2016a).

Nei 12 mesi precedenti la rilevazione (effettuata nel 2014), 4,6 milioni di utenti si sono rivolti ai servizi per l'impiego: 1 milione di utenti si sono rivolti solamente alle agenzie per l'impiego (21,4%), mentre 1,1 milioni hanno scelto di rivolgersi sia a un'Agenzia sia a un Centro per l'Impiego (23,8%). Dall'analisi dei dati sociografici di chi si rivolge esclusivamente a un centro per l'impiego e di chi si rivolge invece esclusivamente a una APL, emerge chiaramente l'allargamento del bacino di utenza dei servizi per l'impiego operato dagli operatori privati. In particolare, la popolazione che si rivolge esclusivamente alle Agenzie è tendenzialmente di genere maschile, meno giovane, con un livello di istruzione mediamente più alto, concentrata nel Nord del paese e molto spesso già occupata, in cerca di un secondo lavoro o di un servizio per migliorare il proprio collocamento professionale.

Per quanto riguarda la tipologia di servizi richiesti e offerti dalle Agenzie per il Lavoro, notiamo che il servizio più richiesto consiste nella fornitura di informazioni utili per la ricerca di un lavoro (68,6%), seguito da un'opportunità lavorativa concreta (64,6%), dalla pianificazione

di un percorso di inserimento lavorativo (48,1%), pratiche amministrative (45,5%), un corso di formazione (36,3%) e infine un tirocinio o uno stage (33,7%).

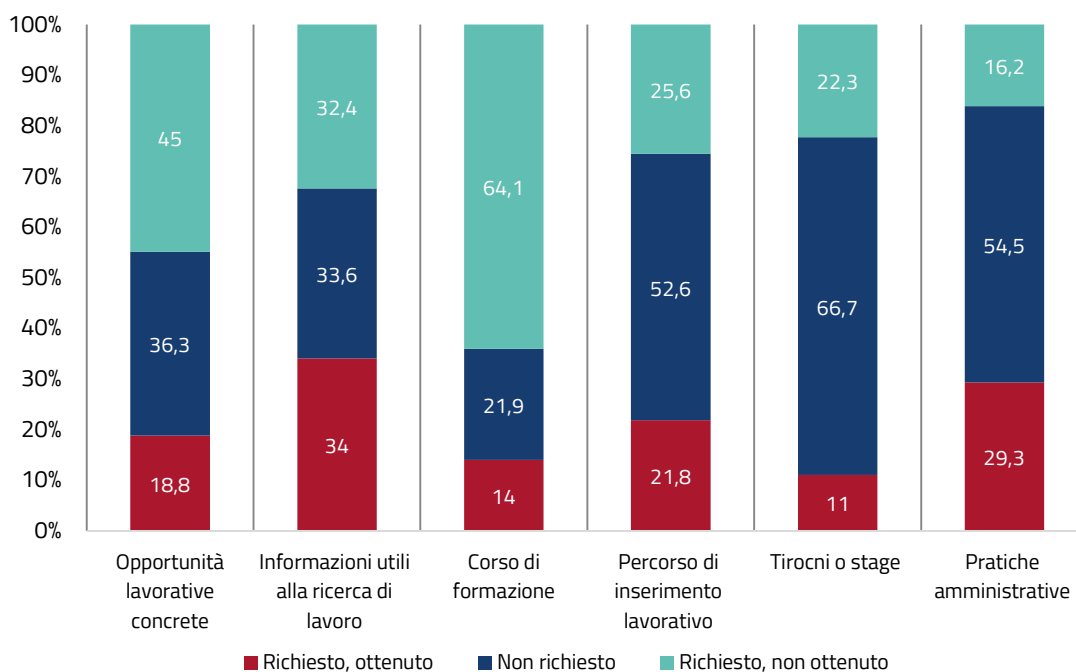
Considerando la capacità di risposta delle Agenzie per il Lavoro (tabella 1.1. e figura 1.5), notiamo che il servizio con il più alto tasso di erogazione è lo svolgimento di pratiche amministrative (erogato al 64,1% di chi lo ha richiesto), seguito da informazioni utili per la ricerca di un lavoro (50,4%), dalla pianificazione di un percorso di inserimento lavorativo (46,2%), un corso di formazione (38,8%), un tirocinio o uno stage (33,2%) e solo per ultime le opportunità lavorative concrete (29,4%).

Tabella 1.1. Utenti delle APL, servizi richiesti ed erogati (2014)

	Totale utenti (A)	Che richiesto il servizio (B)	Ai quali il servizio è stato erogato (C)	% Domanda di servizi (B/A)	% Servizi Erogati (C/B)
Opportunità lavorative concrete	2.112.539	1.364.829	401.589	64,6	29,4
Informazioni utili alla ricerca di lavoro		1.450.012	730.454	68,6	50,4
Corso di formazione		766.226	297.073	36,3	38,8
Percorso di inserimento lavorativo		1.015.921	468.924	48,1	46,2
Tirocini o stage		712.427	236.382	33,7	33,2
Pratiche amministrative		961.000	616.195	45,5	64,1

Fonte: Isfol (2016a; p. 34).

Figura 1.5. Principali servizi richiesti ed erogati dalle APL, valori %



Fonte: Isfol (2016a; p. 32).



## 2.

### Il fenomeno dei NEET

#### 2.1 Chi sono i NEET? L'origine del concetto e il ruolo delle istituzioni europee

Il concetto di NEET, acronimo di *"Not (engaged) in Education, Employment or Training"*, nasce nel Regno Unito alla fine degli anni Ottanta, in seguito ad alcune riforme del sistema di welfare che avevano avuto l'effetto di escludere dai tradizionali programmi di lotta alla disoccupazione i giovani tra i 16 e 18 anni fuoriusciti dal sistema educativo. In questo contesto, divenne prioritario studiare e comprendere la vulnerabilità dei giovani di questa determinata coorte di età che non erano né inseriti nel mercato del lavoro né nel sistema educativo e formativo. All'inizio ci si riferì a questo gruppo con il nome "status 0", ma per evitare etichette stigmatizzanti e sottolineare l'eterogeneità della categoria si preferì usare l'acronimo NEET (Furlong 2007).

Il concetto ebbe fin da subito il merito di superare la dicotomia occupato/disoccupato e di mettere sotto i riflettori la zona grigia degli inattivi, perché scoraggiati, disabili, impegnati con carichi di cura familiare o in attesa di opportunità migliori. Per questo suo pregio, il concetto si diffuse rapidamente oltre i confini britannici, ma nei vari contesti furono utilizzate differenti definizioni del fenomeno, rendendo difficili le comparazioni internazionali.

Nel discorso politico dell'Unione Europea, la categoria NEET diventa centrale all'interno della strategia "Europa 2020", in particolare nell'iniziativa faro *"Youth on the move"* (Commissione Europea 2010a). Con lo scopo di promuovere l'occupazione giovanile, la Commissione Europea propose tra le azioni chiave di "stabilire un monitoraggio sistematico della situazione dei giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET) sulla base di dati comparabili a livello UE, che serviranno all'elaborazione di politiche e all'apprendimento reciproco in materia".

Sempre nel 2010, le Linee guida della Commissione sulle politiche economiche e occupazionali invitavano gli stati membri a supportare i giovani, in particolare quelli non occupati, né in sistemi educativi o formativi (NEET). In particolare, gli Stati Membri in cooperazione con le parti sociali, furono chiamati a promuovere schemi volti a sostenere i neolaureati a trovare un primo impiego o ulteriori opportunità educative o formative, inclusi gli apprendistati, e a intervenire rapidamente quando un giovane diventava disoccupato (Commissione Europea 2010b).

Specificatamente rivolta ai NEET è la proposta per una Garanzia per i Giovani avanzata nel 2011 e che darà avvio a una specifica politica europea concentrata proprio su questo segmento di popolazione. Negli anni successivi, ad esempio nel contesto della strategia per l'im-

piego "*Towards a job-rich recovery*", i NEET diventano target fondamentale del discorso politico europeo sulle politiche per l'occupazione, e sono definiti come il gruppo sociale più a rischio, quello che più di altri ha pagato i costi della crisi e che è essenziale, per il futuro delle economie e delle società europee, recuperare.

All'interno di questo processo, proprio per rendere possibile il "monitoraggio sistematico" di questo gruppo sociale, nel 2010 il comitato per l'occupazione definisce e operazionalizza il concetto di NEET in questi termini: qualsiasi giovane tra i 15 e i 24 anni che sia disoccupato o inattivo e allo stesso tempo non sia in nessun programma educativo o di formazione. L'indicatore di NEET per una determinata società è dato quindi dal rapporto percentuale tra giovani (tra i 15 e 24 anni) nella condizione NEET e giovani totali di quella società. Fin da subito, per fini analitici, molti studi e molte analisi dei dati si sono focalizzati sulla percentuale di NEET per diverse classi di età, arrivando a coprire l'intervallo 15-29 o addirittura 15-34.

Il concetto di NEET si distingue da quello di disoccupazione giovanile. In questo ultimo indicatore infatti sono computati tutti i giovani parte della forza lavoro che sono disponibili a lavorare ma che non riescono a trovare un'occupazione. L'indicatore NEET, invece, comprende tutti i giovani disoccupati non coinvolti in percorsi educativi o formativi, ma a questi aggiunge anche gli inattivi, i giovani fuori dalla forza lavoro che per scelta, necessità o altre motivazioni non cercano un'occupazione né sono coinvolti in percorsi educativi o formativi.

Come già accennato, il concetto di NEET si è imposto con molta rapidità nel dibattito pubblico e nel discorso dei *policymaker*, soprattutto a livello europeo. Questa capacità di penetrazione si può attribuire sicuramente al fatto che questo concetto porta in primo piano gruppi e categorie che difficilmente potevano emergere ricorrendo alla classica dicotomia occupati disoccupati, come ad esempio i giovani con disabilità o con carichi familiari.

Il concetto di NEET nasconde una profonda eterogeneità interna: l'unica cosa che condividono i vari individui che fanno parte di questa categoria sociale è la non accumulazione di capitale umano tramite canali formali (lavoro o formazione) (Eurofound, 2012; Eurofound, 2016). A questa categoria appartengono gruppi di giovani più o meno vulnerabili. È fondamentale per il *policymaker* analizzare queste differenze interne per adottare politiche efficaci. Molta letteratura si è concentrata proprio su questo aspetto.

Si riportano qui due categorizzazioni. La prima (Eurofound, 2012) distingue cinque tipi di giovani NEET: i disoccupati tradizionali (a loro volta divisi in "di breve corso" e "di lungo corso"), gli indisponibili (giovani con disabilità o carichi di cura), i lavoratori scoraggiati, i giovani in cerca di opportunità e i volontari. La seconda (Eurofound, 2016) distingue invece sette categorie di NEET: i rientranti (coloro i quali rientreranno presto nel sistema educativo/formativo o nel mercato del lavoro), i disoccupati di breve periodo, i disoccupati di lungo periodo, gli

indisponibili per malattia o disabilità, gli indisponibili per carichi familiari, i lavoratori scoraggiati e gli altri NEET<sup>13</sup>. Rispetto a quest'ultimo gruppo si può notare come solamente i disoccupati di lungo periodo e i lavoratori scoraggiati siano sicuramente a rischio di marginalità sociale, mentre per gli altri gruppi la condizione di vulnerabilità non è data esclusivamente dall'appartenenza al gruppo NEET, ma deve essere ricavata dall'interazione di questa e altre dimensioni o caratteristiche (reddito, classe sociale di appartenenza, capitale culturale, etc.).

Per i primi due casi, invece, la stessa condizione di disoccupato di lungo periodo (che cerca lavoro senza trovarlo da più di 12 mesi) o di lavoratore scoraggiato che ha smesso di cercare lavoro indica una condizione di grave vulnerabilità che deve essere presa in considerazione in tempi rapidi dalle politiche pubbliche (Eurofound 2016).

## 2.2. Le determinanti la condizione di NEET

Secondo l'Eurofound (2012), i principali fattori che comportano un rischio per i giovani di diventare NEET sono:

- una disabilità;
- il genere femminile;
- un background d'immigrazione;
- un basso livello di istruzione;
- la residenza in zone remote;
- un reddito familiare basso;
- un contesto familiare caratterizzato da disoccupazione;
- un contesto familiare caratterizzato da esperienze di divorzio.

Secondo altri contributi (Di Padova e Bollati, 2018), uno dei maggiori fattori di rischio che determina lo stato di NEET è la classe sociale di appartenenza della famiglia: in particolare, i giovani provenienti dalla classe sociale operaia o con esperienze di disoccupazione hanno una probabilità più forte di diventare NEET e di rimanere in questa condizione per un periodo più lungo.

L'analisi di Eurofound (2012) evidenzia alcuni fattori istituzionali capaci di spiegare le differenze di performance tra vari paesi europei su questo indicatore. Tra i fattori che si associano in maniera robusta a un basso livello di *NEET* troviamo:

- un basso indicatore di EPL (*employment protection legislation*) sui lavori a tempo determinato;
- forti sindacati in un contesto di relazioni industriali cooperative;
- un sistema di politiche attive ben sviluppato;

---

<sup>13</sup> La categoria residuale "altri NEET" comprende tutti gli individui per cui è impossibile definire la motivazione del loro status nelle categorie precedenti. In questa categoria ci sono giovani profondamente a rischio, difficili da raggiungere e molto ai margini, così come sono presenti i giovani che stanno seguendo un percorso nelle arti che comporta l'assenza di un percorso formale educativo o lavorativo.

- un sistema d'istruzione coordinato con il mercato del lavoro, con una presenza di un efficace sistema formativo vocazionale.

### 2.3. Le conseguenze dell'essere NEET

Se è vero che la disoccupazione giovanile è un problema che è divenuto centrale in molte società occidentali, a partire dagli anni Settanta e Ottanta, è pur vero che la letteratura è quasi unanime del constatare che la grande recessione iniziata nel 2008 abbia colpito in maniera asimmetrica le fasce più giovani delle popolazioni europee, danneggiandole considerevolmente. Il fenomeno dei NEET, che si inserisce in questo contesto, comporta dei notevoli costi per la società e per gli individui colpiti. Dal punto di vista economico, si stima che, nel 2011, i circa 2 milioni di NEET italiani siano costati al nostro sistema economico il 2,06% del Prodotto interno lordo (Eurofound, 2012).

Per quanto riguarda la biografia degli individui coinvolti, essere NEET per un giovane rende più difficile la transizione all'età adulta, con un posticipo ulteriore degli eventi cui tradizionalmente si attribuisce il ruolo di passaggio all'età adulta (matrimonio, procreazione, uscita dalla casa parentale, etc.). Inoltre, i giovani interessati presentano un maggior rischio di disoccupazione futura, salari minori nella futura carriera lavorativa, un rischio marginalizzazione sociale più alto, una maggiore propensione a soffrire di difficoltà psichiche (quali senso di solitudine, disturbi d'ansia, depressione), disturbi mentale, abuso di droga e alcool o commissione di reati (Eurofound 2012).

Anche per le società coinvolte i problemi sono considerevoli. I NEET sono in media meno impegnati nella vita politica e associativa dei loro coetanei EET (i giovani che sono coinvolti "in education, employment or in training), meno propensi a partecipare con il voto, nei partiti politici e nei movimenti sociali, hanno una minore propensione a partecipare ad associazioni di volontariato e dimostrano una minore fiducia nel sistema politico, nel proprio futuro e negli altri (*Ibidem*).

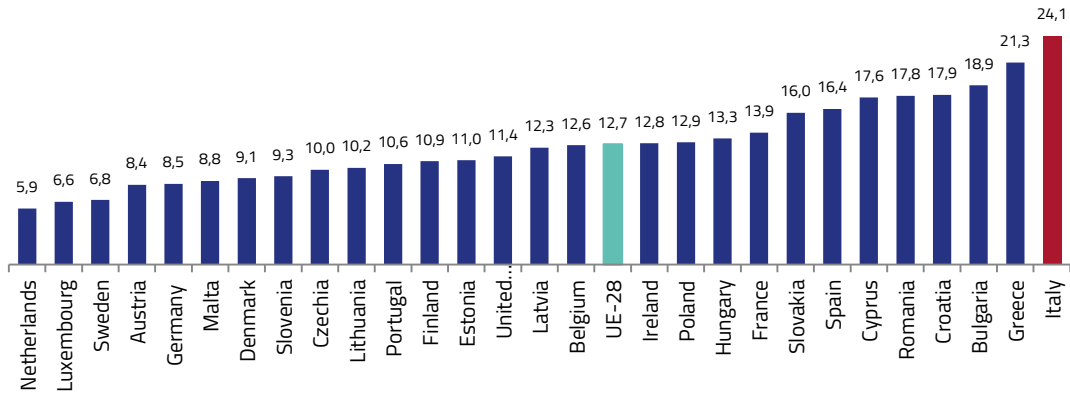
### 2.4. Quanti sono i NEET?

I NEET di età compresa fra i 15 e i 29 anni in Europa (UE-28) costituiscono il 12,7% della popolazione di pari età. In prospettiva comparata l'Italia costituisce il fanalino di coda dell'UE con una distanza dalla media europea di 11,4 punti percentuali (figura 2.1.). Nel nostro paese, sono NEET sono 2 milioni 189 mila; si tratta di quasi un quarto dei giovani (24,1%).

La percentuale di NEET cresce all'aumentare dell'età di riferimento. Se consideriamo la media europea, i NEET sono il 5,9% dei giovani di età compresa fra 15 e 19 anni; questo valore sale, rispettivamente al 14,6% e al 16,6%, se si considerano le fasce 20-24 anni e 25-29 anni. In tutti i casi, la distanza fra Italia ed Europa è significativa. Per la fascia 15-19 anni si attesta attorno ai 6 punti percentuali, per quella 20-24 anni è di 13,3, punti percentuali, mentre per quella 25-29 anni è pari a 14,9 punti percentuali. Rispetto agli altri paesi UE, l'Italia si colloca

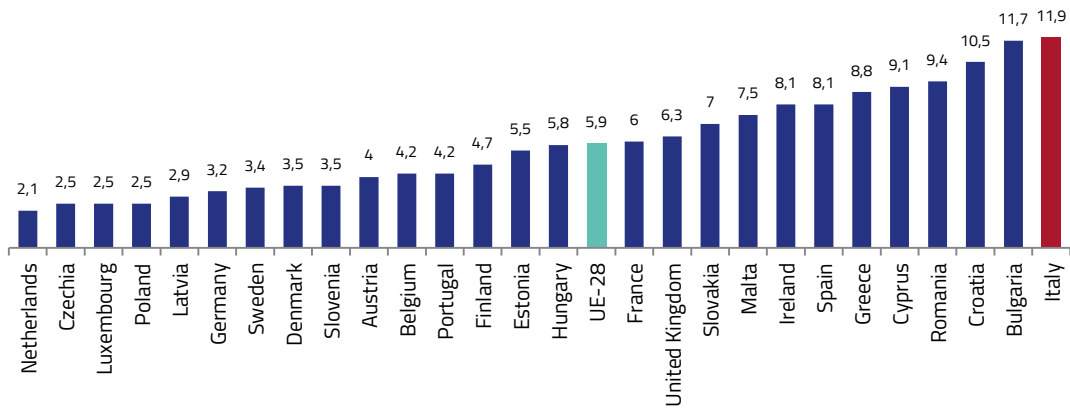
sempre all'ultimo posto con l'eccezione della fascia 25-29 che vede il nostro paese collocarsi prima della Grecia (figure 2.2.; 2.3; 2.4).

Figura 2.1. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età (15-29 anni) nei paesi dell'UE-28, 2017



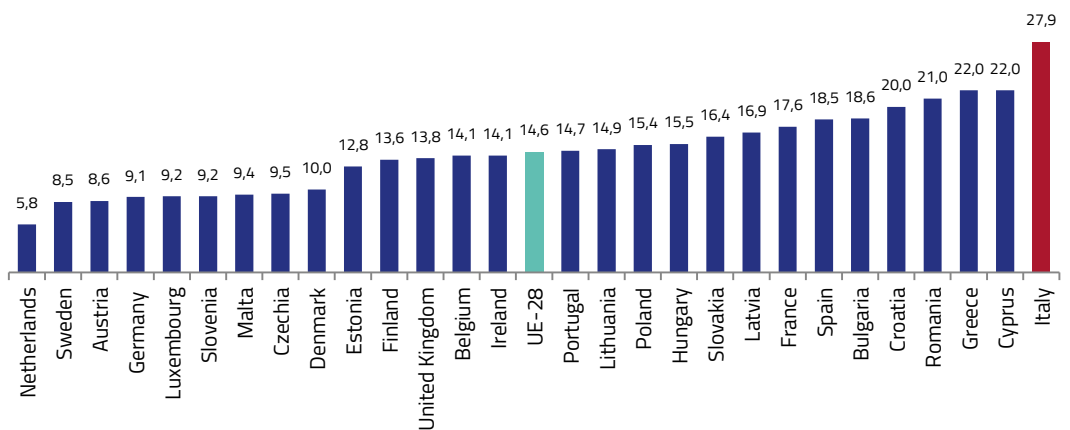
Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

Figura 2.2. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età (15-19 anni) nei paesi dell'UE-28, 2017.



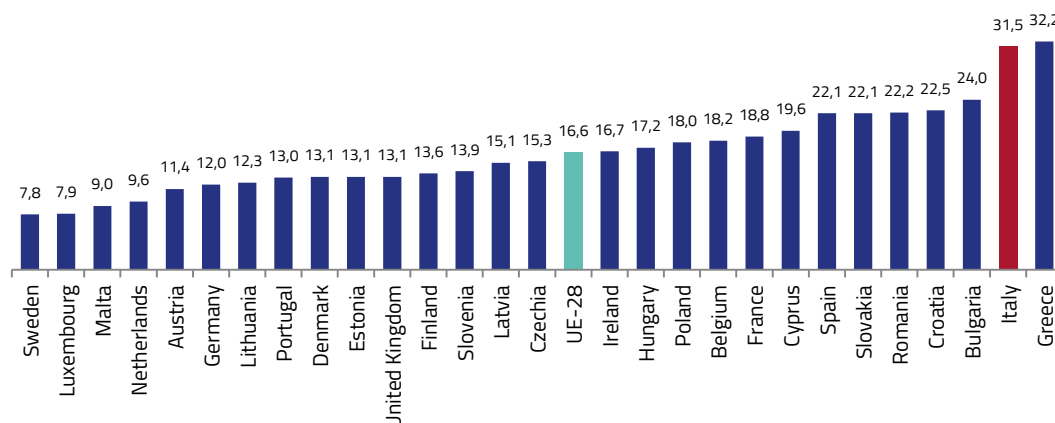
Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

Figura 2.3. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età (20-24 anni) nei paesi dell'UE-28, 2017.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019

Figura 2.4. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età (25-29 anni) nei paesi dell'UE-28, 2017



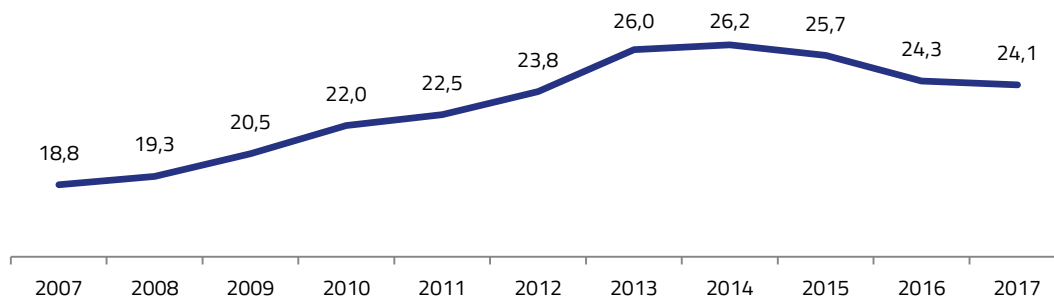
Fonte: elaborazione degli autori su dati Eurostat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

Un'analisi realizzata da Eurofound (2016) e relativa al 2015 consente di delineare il profilo dei NEET considerando il livello di istruzione e la condizione occupazionale. Il 48% dei NEET europei è in possesso di un diploma di scuola secondaria, il 43% ha un titolo di studio inferiore e un 8% ha un titolo di studio universitario. Per quanto riguarda la posizione di questi giovani nei confronti del mercato del lavoro, i NEET europei si dividono a metà tra inattivi e disoccupati. Il 57% non è registrato in un servizio per l'impiego e solo l'11% riceve dei benefits. Nel caso dei NEET fino a 24 anni la categoria più estesa è quella dei disoccupati di breve periodo (29.8%), seguiti da quelli di lungo periodo (22%), da chi è NEET per carichi di cura familiare (15,4%), dagli "altri NEET" (12.5%), dai rientranti (7.8%), dai malati o disabili (6.8%) e infine dai lavoratori scoraggiati (5,8%). Sulla fascia d'età 15-29 troviamo un maggior peso della quota di NEET per carichi di cura familiari (20%), un 25% per i disoccupati di breve periodo, 23% di lungo periodo, 5,8% lavoratori scoraggiati, 7% per malattia o disabilità e 11.7% altri.

Considerando l'evoluzione del fenomeno nel nostro paese, vediamo che i NEET sono fortemente aumentati negli anni della crisi passando dal 18,8% del 2007 al 24,1% del 2017 (circa 2 milioni e 190 mila persone). In particolare, i NEET sono cresciuti costantemente fra il 2007 e il 2014, anno in cui si registra il picco massimo (26,2%) rispetto al periodo considerato. A partire dall'anno successivo (2015), si riducono progressivamente non riuscendo tuttavia a raggiungere i livelli pre-crisi. Rispetto al 2007, la percentuale di NEET nel 2017 è superiore di 5,3 punti percentuali (Figura 2.5).

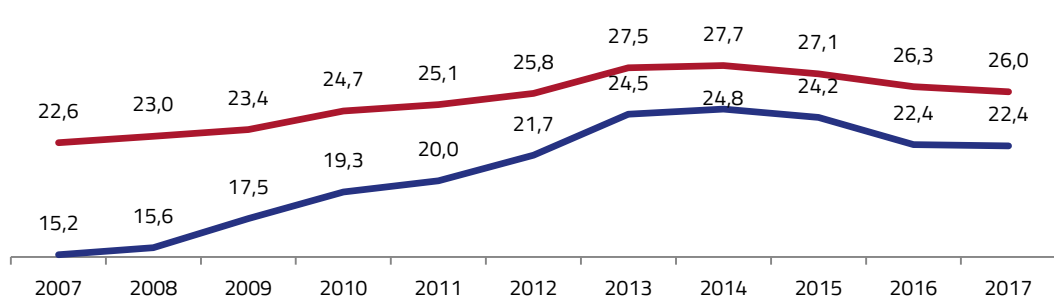
Considerando la variabile di genere, vediamo che la percentuale di NEET è superiore nel caso delle ragazze. Il divario di genere è comunque diminuito nel corso del tempo. Infatti, se nel 2007, la differenza fra percentuale di ragazze NEET e ragazzi NEET era di 7,4 punti percentuali (p.p.), questa differenza scende a 3,6 p.p. nel 2017. Tuttavia, il valore minimo si registra nel 2013 (2,7 p.p.) quando si trovano nella condizione di NEET il 24,8% dei ragazzi e il 27,7% delle ragazze (figura 2.6).

Figura 2.5. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età (2007-2017)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

Figura 2.6. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età, maschi e femmine (2007-2017)

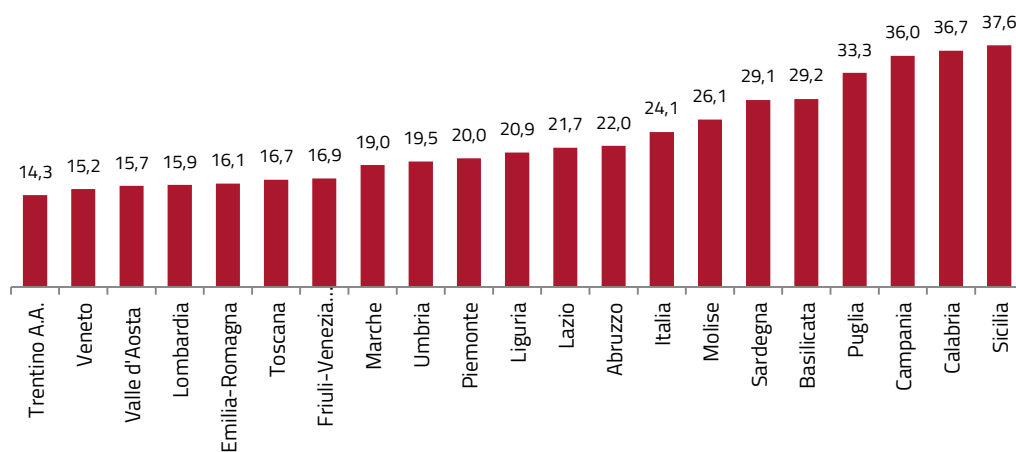


Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

All'interno dei confini nazionali, le differenze territoriali sono significative. Percentuali più alte di giovani NEET si riscontrano nelle Regioni meridionali, con punte che arrivano a sfiorare il 40% in Sicilia e Calabria, mentre percentuali più contenute si hanno nel Centro-Nord, con il minimo (12,4%) registrato nella Provincia autonoma di Bolzano (figura 2.7).

Per quanto riguarda la fascia d'età, il 46% dei NEET ha tra 25 e i 29 anni, il 38 % tra i 20 e i 25 e il 16% è *under 20*. La maggioranza relativa dei NEET italiani possiede un diploma (49%), seguiti da chi ha solo una licenza media (40%) e dai laureati (11%). Il 16% è cittadino straniero (11% extracomunitario, 4% comunitario).

Figura 2.7. Percentuale di NEET sul totale della popolazione di pari età per Regione (anni 2007-2017)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat scaricati dal database on-line nel mese di gennaio 2019.

Eurofound (2012) evidenzia che in Italia il 41% dei NEET è disoccupato, ovvero cerca attivamente un'occupazione (maschi al 55%, 90% over 20). I NEET in cerca di opportunità sono il 24,9%, per la maggior parte maschi e con una quota non indifferente di under 19. Gli indisponibili sono il 19,5%, per la maggioranza donne e over 25. I disimpegnati sono il 14,5%, per la maggioranza donne (Anpal 2018b). L'istruzione sembra essere associata in maniera significativa alle diverse categorie: in particolare, livelli di istruzione più alti si riscontrano nei disoccupati e nei NEET in cerca di opportunità, mentre livelli inferiori nei disimpegnati o negli indisponibili.

Per quanto invece riguarda la seconda categorizzazione (Eurofound 2016), il nostro paese vede la propria popolazione NEET (classe d'età 15-24) così distribuita: rientranti 13%; disoccupati di breve periodo 15.5%; disoccupati di lungo periodo 27.1%; NEET per malattia o disabilità 3.3%; NEET per carichi familiari 9.8%; lavoratori scoraggiati 14.8%; altri NEET 16.1%.

Il 45% dei giovani NEET non ha mai avuto contatto con un centro per l'impiego. In particolare, il 33% dei giovani ha avuto l'ultimo contatto più di due anni prima della rilevazione. In totale, vi sono 1 milione e 400 mila giovani NEET che non hanno mai avuto un contatto con un operatore dei servizi per l'impiego o il cui contatto risale a più di due anni fa, e che sono quindi potenzialmente attivabili.



### 3.

## L'origine di Garanzia Giovani e il ruolo delle istituzioni europee

Tra le misure che si sono indirizzate ai NEET dobbiamo annoverare il programma Garanzia Giovani che è stato promosso dall'Unione europea e ha trovato applicazione anche in Italia.

### 3.1. Il modello Nord-Europeo

Il modello "Garanzia Giovani" nasce propriamente nei paesi nordici, tradizionalmente pionieri delle politiche attive per il mercato del lavoro. Il primo schema Garanzia Giovani appare in Svezia nel 1984, per poi essere ripreso in Norvegia (1993), Danimarca e Finlandia (1996). Al di là delle differenze, questi programmi condividevano lo stesso obiettivo: ridurre il tempo speso dalla popolazione giovanile nella disoccupazione o inattività (Mascherini 2012). Nell'implementazione di questo schema, un ruolo centrale era assegnato ai servizi pubblici per l'impiego, che provvedevano alla creazione di un piano personalizzato per la ricerca del lavoro e di valutazione delle necessità, seguito dall'offerta di un'opportunità di lavoro, di studio o qualche altra misura di attivazione. Questo modo di procedere nasceva dalla consapevolezza della specificità dei problemi dei giovani e del bisogno di soluzioni individuali per affrontarle con successo.

Le valutazioni sull'impatto di queste misure hanno segnalato anche diverse debolezze dell'impianto. In primo luogo, i programmi si sono rivelati non troppo efficaci nell'attivazione dei gruppi più difficili da raggiungere. Secondo le valutazioni e gli attori interessati, questo risultato potrebbe raggiungersi con una migliore capacità di cooperazione tra gli attori chiave al livello locale, in particolare i servizi sociali o sanitari. Altra critica mossa contro gli schemi di Garanzia Giovani è "l'orizzonte corto", ovvero l'incapacità di provvedere a soluzioni strutturali di lungo periodo perché troppo concentrati su soluzioni immediate. Inoltre le valutazioni hanno sostenuto che per il corretto funzionamento del programma siano necessarie altre politiche pubbliche e un non indifferente peso ha la situazione del mercato del lavoro nel paese (Mascherini 2012).

Nonostante le debolezze sottolineate dalla letteratura, i piani di Garanzia Giovani hanno avuto nel complesso un impatto positivo: L'International Labour Organization (2014) stima che in Svezia nel 2010 il 46% dei partecipanti al programma abbia ottenuto dei benefici grazie a questa partecipazione, mentre stima il tasso di successo del programma finlandese nel 2011 superiore all'80%. Il successo sperimentato da questi programmi, in particolare la loro capacità di tenuta durante gli anni della crisi economica, li ha fatti diventare sempre di più un modello da seguire.

È doveroso segnalare che non sono comunque mancate le opinioni critiche. Ad esempio Giubileo (2016), ha criticato il modello svedese sostenendo che la garanzia giovani non fosse altro che un “riciclaggio” di servizi già esistenti non tarati sui giovani. Nei paesi del Nord Europa, questi programmi hanno peraltro mostrato problemi di *governance* legati all’incapacità dei CPI dialogare con gli altri attori e una fortissima autoselezione dei partecipanti<sup>14</sup> (Giubileo 2016).

### 3.2. La Raccomandazione del Consiglio Europeo

Considerando questi risultati, le istituzioni europee hanno promosso lo schema di Garanzia Giovani, ritenendolo lo strumento più idoneo ad affrontare la sfida della disoccupazione giovanile. In particolare, Garanzia Giovani è stata lanciata con la Raccomandazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2013 e sostenuta da un finanziamento di circa sei miliardi di euro. Secondo quanto previsto dalla Raccomandazione europea, l’obiettivo di Garanzia Giovani è quello di garantire che tutti i giovani con meno di venticinque anni ricevano un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un massimo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione. Lo scopo principale di questa politica è dunque ridurre il più possibile il periodo di inattività dei giovani per prevenirne gli effetti negativi di lungo termine. La raccomandazione contiene inoltre delle linee guida che disciplinano nel dettaglio l’implementazione a livello nazionale del piano (Dheret e Roden 2016, p. 10).

Il Consiglio raccomanda agli stati membri di implementare questa misura con un sistema di governance integrato, che sfrutti, valorizzi e rafforzi il più possibile le risorse organizzative che possono contribuire a raggiungere l’obiettivo; tra queste si segnalano i servizi per l’impiego pubblici e privati, gli istituti di istruzione e di formazione, i servizi di orientamento professionale e gli altri servizi per i giovani, senza dimenticare il “coinvolgimento attivo delle parti sociali”. Suggerisce inoltre, posta la necessità di “elaborare efficaci strategie di sensibilizzazione” per incitare i giovani a iscriversi, di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale all’azione.

Per raggiungere questi obiettivi, il Consiglio individua due strade: la prima riguarda il “miglioramento delle competenze” da perseguire attraverso la messa in campo di misure volte al reinserimento nel percorso scolastico di chi ha abbandonato precocemente (magari prevedendo un percorso più congeniale alle sue capacità e aspirazioni), alla promozione di investimenti sulle competenze digitali, sul lavoro autonomo e sull’autoimprenditorialità al fine di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. La seconda strada prevede la messa in campo di “misure connesse al mercato del lavoro” come la riduzione dei costi non salariali del lavoro giovanile, tramite incentivi per l’assunzione, la promozione della mobilità e dei servizi di sostegno all’avviamento (*start up*). Inoltre, nella raccomandazione si richiede di usare al massimo e in modo ottimale i fondi di cofinanziamento messi a disposizione dall’Unione, di monitorare e valutare ogni misura adottata, di promuovere l’apprendimento

---

<sup>14</sup> Con questo termine si fa riferimento alla tendenza nei programmi del nord Europa ad intercettare in maniera significativamente maggiore il gruppo di giovani “più vicino” al mercato del lavoro, meno problematico e più occupabile.

reciproco e di potenziare le capacità di tutti i soggetti coinvolti. Infine, si richiede un'implementazione rapida, che sappia dare risposta alle urgenti domande provenienti dal segmento di popolazione giovanile. Il contributo delle istituzioni europee sarà appunto quello di finanziare, monitorare e incentivare lo scambio di buone prassi.

## 4.

### L'attuazione di Garanzia Giovani in Italia

#### 4.1. L'avvio della misura e il Piano di attuazione

In Italia, Garanzia Giovani rappresenta uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato su scala nazionale e coordinato dal governo centrale. In linea con la Raccomandazione europea, l'obiettivo di GG è quello di permettere ai giovani che non studiano e non lavorano l'accesso a un'opportunità occupazionale, educativa o di formazione professionale entro quattro mesi dalla chiamata da parte del servizio competente. In sostanza, GG non mira tanto a garantire un'occupazione, quanto piuttosto a offrire un servizio in una particolare fase del ciclo di vita dei giovani (Vesan 2015b).

Nel contesto italiano il disegno della misura è stato realizzato dal Governo Letta e, in particolare modo, dal ministro del lavoro Enrico Giovannini. Con il Decreto Legge 76/2013, il Governo ha approvato delle "Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale", introducendo in via sperimentale un incentivo per i datori di lavoro all'assunzione, con contratto a tempo indeterminato, di lavoratori con meno di trent'anni. Il medesimo decreto è intervenuto anche sulle normative concernenti il contratto di apprendistato e il tirocinio, semplificando gli oneri per l'attivazione di tali forme di avviamento al lavoro. L'articolo 5 del decreto ha inoltre istituito una "struttura di missione" presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di disegnare ed elaborare le linee guida per la progettazione e l'attuazione della Garanzia Giovani. Alla struttura partecipano, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù presso la Presidenza del Consiglio, le agenzie tecniche del Ministero del Lavoro Isfol e Italia lavoro spa, le Regioni, le provincie autonome, le Province e Unioncamere.

Come chiarisce il Piano, una garanzia per i giovani era già presente nel decreto legislativo 181/2000, che prevedeva, entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione una garanzia di offerta relativa a una proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o di altre misure utili a favorire l'integrazione professionale. Tuttavia, questa previsione non si era ancora tradotta operativamente e proprio per questa ragione il Piano considera l'attuazione della Garanzia come una sfida e una grande opportunità per la sperimentazione di un più efficace sistema di presa in carico dell'utente, di analisi dei fabbisogni individuali e di attivazione basata sull'obbligazione reciproca.

Il piano esplicita alcuni principi operativi nazionali che devono essere adottati a livello locale, prevedendo, in particolare:

- la messa a punto di un sistema coordinato nazionale di adesione e di profilazione. Questo sistema, attraverso uno specifico algoritmo prevede di classificare la “distanza dal mercato del lavoro” dei singoli utenti. A questo fine sono poi individuati quattro profili di rischio sulla base dei quali sono poi tarati gli incentivi al lavoro;
- il principio di premialità, per valorizzare il risultato in termini di inserimento occupazionale e non remunerare il mero processo. Questo principio si concretizza nella definizione di standard nazionali di remunerazione degli operatori che crescono in base all’obiettivo raggiunto premiando in particolare le assunzioni con contratto a tempo indeterminato e il collocamento delle persone più distanti dal mercato del lavoro;
- l’adozione del meccanismo dei costi standard, per garantire una maggiore uniformità di trattamento e la comparabilità degli investimenti. In sostanza, si prevede che ogni servizio e prestazione erogata dovrà avere lo stesso costo sull’intero territorio nazionale;
- il principio di contendibilità, simile a quello operante nel Servizio Sanitario nazionale, che vede la Regione di residenza dell’utente dover pagare le prestazioni in qualsiasi Regione l’utente le richieda. Questo principio mira a favorire i processi di mobilità territoriale, incentivando i servizi al lavoro a operare secondo una logica di sistema a livello nazionale.

L’insieme di questi principi mira a promuovere una maggiore omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, tentando di superare un sistema di politiche attive e di servizi per il lavoro fortemente frammentato. Il Piano riflette infatti l’obiettivo di promuovere una nuova modalità operativa basata sulla creazione di una sovrastruttura informativa e di governance comune (Vesan e Lizzi 2016).

## 4.2. La governance della misura

Per come è stata definita a livello europeo, la garanzia Giovani si presenta come una politica “interstiziale” (Vesan e Lizzi 2016, p. 59) in grado di coinvolgere numerosi settori di policy: dalla scuola e il sistema formativo, ai Centri per l’Impiego, passando per le politiche di regolazione delle forme contrattuali. In questo quadro, il Piano di attuazione di GG prevede il coinvolgimento di una molteplicità di attori con diversi compiti. Il ruolo centrale è assegnato alla Struttura di missione. Nelle intenzioni del legislatore, questa struttura costituiva il luogo di confronto tra tutti gli attori coinvolti nel processo di implementazione della GG, un luogo per ricalibrare, in seguito al monitoraggio, le caratteristiche della politica. La chiusura della struttura di missione nel 2014<sup>15</sup> ha comportato l’attribuzione di queste funzioni alla Direzione generale sulle politiche passive e attive del Ministero del Lavoro e la creazione, dal febbraio 2015, di un Comitato politiche attive, servizi per l’impiego e Garanzia Giovani.

Nello specifico, il Piano prevede una chiara divisione dei compiti tra le autorità nazionali e quelle locali. Al livello centrale spetta il compito di: 1) realizzare la piattaforma tecnologica informatica unica; 2) implementare il sistema di monitoraggio e valutazione; 3) di definire la strategia di comunicazione e l’informazione istituzionale (anche con la previsione di una

---

<sup>15</sup> Le strutture di missione decadono automaticamente, se non riconfermate, entro 30 giorni dalle dimissioni del governo che le ha istituite.

campagna informativa nazionale di lancio dell'iniziativa). Ai servizi locali dislocati sul territorio spetta invece l'erogazione diretta delle misure di politica attiva previste dal piano nazionale, all'interno di una convenzione quadro stipulata tra il ministero del lavoro e le Regioni.

La scelta di redigere un Piano Operativo Nazionale, quando molte Regioni chiedevano che vi fossero soltanto i piani operativi regionali, riflette probabilmente la volontà di inserire i vari servizi erogati e le varie scelte strategiche regionali all'interno di un frame comune, utile a superare la frammentazione tipica delle politiche attive italiane.

Un ulteriore tentativo di superare la frammentazione e l'elevata differenziazione territoriale tra gli standard nei servizi erogati, riguarda la previsione secondo cui il Piano della GG riserva al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la possibilità di operare con interventi in sussidiarietà. In sostanza, si prevede la possibilità che le Regioni "con maggiori difficoltà nel raggiungimento dei risultati" (Isfol 2016a, p. 16) possano essere aiutate dallo Stato centrale, che opera per rafforzare e sostenere le azioni della Regione.

#### 4.3 Le risorse messe in campo e lo stato di attuazione finanziaria

Il lancio di GG a livello europeo si è accompagnato a uno stanziamento complessivo di 6 miliardi e 400 milioni di euro ai quali si aggiungono le quote di cofinanziamento che spettano agli stati membri. Per l'Italia questo si è tradotto in un ammontare di risorse (comprehensive del cofinanziamento nazionale) pari a circa 1,5 miliardi di euro da impiegare, nel biennio 2014/2015, esclusivamente a favore di iniziative rivolte ai giovani fino a 29 anni.

A giugno del 2017, in occasione della revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) sono stati stanziati ulteriori 1,2 miliardi complessivi per l'Iniziativa di Occupazione Giovani. In Italia, questo incremento si è tradotto in 343 milioni di risorse aggiuntive. Inoltre, sulla base dei buoni risultati raggiunti dal programma IOG, ulteriori risorse derivanti dall'aggiustamento tecnico al Bilancio europeo e pari a 560 milioni di euro del FSE sono destinati a interventi a contrasto della "disoccupazione giovanile". In sostanza, dal rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani e dall'aggiustamento tecnico FSE derivano, dunque, 903 milioni di risorse comunitarie aggiuntive. Considerando il cofinanziamento nazionale, queste risorse salgono a 1,2 miliardi. Nel complesso quindi in Italia la GG dispone di un finanziamento complessivo di oltre 2,7 miliardi di euro (tabella 4.1).

La principale novità introdotta nel programma riguarda la strategia d'intervento. Accanto all'Asse 1, rivolto ai giovani NEET, è stato previsto un secondo asse (1bis) dedicato a progetti per i giovani disoccupati, non necessariamente NEET, delle Regioni in ritardo di sviluppo (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). e in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise). Gli ultimi documenti disponibili (si veda Ferlito 2018) evidenziano come per questo asse sia in corso una interlocuzione con le istituzioni europee per l'estensione a 35 anni delle misure finanziabili.

Le risorse aggiuntive derivanti dalla riprogrammazione sono state ripartite attraverso il decreto direttoriale ANPAL n. 22 del 17 gennaio 2018 (tabella 4.2).

Tabella 4.1. Le risorse messe in campo ante e post riprogrammazione per la GG in Italia, €

	<i>Asse prioritario</i>	<i>Supporto UE</i>	<i>Cofinanziamento nazionale</i>	<i>Finanziamento totale</i>
<b>Ante</b>	<i>1 Occupazione Giovani NEET</i>	1.135.022.496	378.340.833	1.513.363.329
<b>Post</b>	<i>1 Occupazione Giovani NEET</i>	1.821.064.560	467.004.641	2.288.069.202
	<i>1 bis Occupazione Giovani</i>	320.729.530	176.552.756	497.282.286
	<b>Totale</b>	2.141.794.090	643.557.397	2.785.351.488

Fonte: elaborazione degli autori a partire da Ferlito (2018).

Tabella 4.2. Ripartizione regionale delle risorse aggiuntive, euro

<i>Risorse aggiuntive assegnate a valere sul PON</i>			
<i>Regione</i>	<i>Asse 1</i>	<i>Asse 1 bis</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	37.607.571		37.607.571
Valle d'Aosta	971.772		971.772
Liguria	12.341.503		12.341.503
Lombardia	77.158.685		77.158.685
PA Trento	3.595.556		3.595.556
Veneto	23.905.588		23.905.588
Friuli-Venezia Giulia	7.968.529		7.968.529
Emilia-Romagna	24.197.119		24.197.119
Toscana	29.444.687		29.444.687
Umbria	6.608.049		6.608.049
Marche	12.341.503		12.341.503
Lazio	54.127.692		54.127.692
<b>Regioni più sviluppate</b>	290.268.253		290.268.253
Abruzzo	11.564.085	16.278.770	27.842.855
Molise	2.623.784	3.693.502	6.317.286
Sardegna	19.241.083	27.085.684	46.326.767
<b>Regioni in transizione</b>	33.428.952	47.057.956	80.486.908
Campania	81.240.127	136.007.565	217.247.692
Puglia	57.626.071	96.474.265	154.100.336
Basilicata	4.567.328	7.646.358	12.213.686
Calabria	26.237.840	43.925.888	70.163.728
Sicilia	81.337.304	136.170.253	217.507.557
<b>Regioni meno sviluppate</b>	251.008.670	420.224.330	671.233.000
Autorità di gestione		30.000.00	30.000.00
<b>Totale</b>	574.705.875	497.282.286	1.071.988.161

Fonte: Anpal (2017, p. 38).

Se consideriamo, invece, lo stato di attuazione finanziaria della misura, con riferimento alla

prima fase di attuazione di GG, vediamo che dell'1,5 miliardi complessivi, le risorse a titolarità regionale (e quindi inserite nei Piani di Attuazione Regionali della Garanzia Giovani - PAR), sono oltre 1,4 miliardi di euro di cui 1,140 miliardi sono gestiti direttamente dalle Regioni in qualità di organismi intermedi. Le restanti risorse, pari a circa 270 milioni, sono gestite a livello centrale da altri soggetti, quali: il Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale per la misura del servizio civile nazionale, l'INPS per gli incentivi occupazionali e INVITALIA per la gestione del fondo rotativo nazionale *Selfemployment* destinato a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità. Secondo gli ultimi dati disponibili (31 marzo 2018) gli impegni assunti dalle Regioni sono pari a 1 miliardo e 47 milioni di euro e corrispondono all'91,8% delle somme programmate. Le spese effettive ammontano a circa 832 milioni di euro, pari al 72,9% di quelle programmate (tabella 4.3).

La tabella 4.4. sintetizza i vari passaggi relativi alla programmazione e implementazione di Garanzia Giovani a livello europeo, nazionale e regionale.

Tabella 4.3. Risorse a gestione diretta delle Regioni, attuazione finanziaria per Regione, prima programmazione (dati in migliaia di euro al 31 marzo 2018)

	<b>Programmato (A)</b>	<b>Impegni (B)</b>	<b>Spesa sostenuta (C)</b>	<b>Capacità utilizzo (B/A) %</b>	<b>Efficienza realizzativa (C/A) %</b>
Piemonte	95.657,24	92.844,5	90.583,1	97,1	94,7
Valle d'Aosta	1.725,38	1.725,4	1.379,9	100,0	80,0
Lombardia	114.948,60	114.948,6	78.565,6	100,0	68,3
P.A. di Trento	7.293,53	4.886,7	4.390,0	67,0	60,2
Veneto	72.456,93	80.364,9	51.232,6	110,9	70,7
Friuli-Venezia Giulia	15.190,62	14.230,9	12.330,5	93,7	81,2
Liguria	23.706,90	23.706,9	14.816,0	100,0	62,5
Emilia-Romagna	66.213,47	67.129,5	61.925,4	101,4	93,5
Toscana	56.874,08	53.568,0	40.182,0	94,2	70,7
Umbria	19.252,68	19.161,8	16.058,5	99,5	83,4
Marche	23.599,73	23.757,5	19.184,9	100,7	81,3
Lazio	110.942,00	91.581,3	88.293,2	82,5	79,6
Abruzzo	22.520,03	21.085,1	15.080,7	93,6	67,0
Molise	6.023,40	4.346,5	3.580,7	72,2	59,4
Campania	148.010,96	128.853,7	101.739,3	87,1	68,7
Puglia	101.895,00	82.021,8	62.275,9	80,5	61,1
Basilicata	14.479,09	13.645,3	10.860,4	94,2	75,0
Calabria	48.953,47	34.083,9	19.306,0	69,6	39,4
Sicilia	142.321,39	134.127,3	115.557,8	94,2	81,2
Sardegna	48.562,62	40.922,1	24.624,0	84,3	50,7
<b>Totale</b>	<b>1.140.627,12</b>	<b>1.046.991,7</b>	<b>831.966,5</b>	<b>91,8</b>	<b>72,9</b>

Fonte: Anpal (2018c, p. 19).



Tabella 4.4. Le tappe dell'implementazione di Garanzia Giovani dal 2013 al 2019.

Unione Europea	Aprile 2013	Raccomandazione del Consiglio Europeo
Governo Centrale	Luglio-dicembre 2013	Elaborazione Piano Nazionale e Garanzia Giovani
	Dicembre 2013	Approvazione da parte dell'UE del "Piano Nazionale Garanzia Giovani"
Regioni	2014	Predisposizione dei "Piani Attuativi Regionali del programma nazionale Garanzia Giovani"
		Avvio Fase I Garanzia Giovani
Unione Europea	Settembre 2017	Rifinanziamento Garanzia Giovani
Regioni	2018	Predisposizione dei "Piani Attuativi Regionali del programma nazionale Garanzia Giovani"
	2019	Avvio Fase II Garanzia Giovani

Fonte: elaborazione degli autori

#### 4.4. La Garanzia Giovani: quali interventi?<sup>16</sup>

Garanzia Giovani prevede che gli utenti si registrino sul sito nazionale di GG (o sugli appositi siti regionali) e attendano la convocazione (entro sessanta giorni) da parte di un servizio per il lavoro (pubblico e privato). Questa parte di accoglienza e presa in carico si rivolge a tutti coloro che si iscrivono al programma e prevede l'erogazione di servizi di informazione, orientamento e supporto.

Il percorso prosegue con la stipula di un "patto di servizio" ed è in questa fase che si definisce il percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro in percorsi di formazione e/o istruzione. Questo percorso è definito a partire dalle caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente valutate attraverso il sistema di *profiling*. Successivamente, entro 4 mesi dalla presa in carico, il sistema dei servizi competenti offre al giovane servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, interventi di inserimento e reinserimento in percorsi di istruzione e formazione o un'esperienza di lavoro.

Le misure attivabili attraverso GG sono complessivamente nove e, a fini analitici, possono essere distinte in "misure relative all'accesso al programma e alla definizione del patto di servizio" e in "misure finalizzate all'offerta di politica attiva".

Sul primo fronte, troviamo in primo luogo la **misura 1** che si articola in:

- *misura 1A – Accoglienza ed informazioni sul programma* consiste nel primo accesso allo sportello in cui l'operatore fornisce le informazioni utili a orientare gli utenti rispetto ai servizi disponibili;
- *misura 1B – Accesso alla Garanzia;*

<sup>16</sup> La descrizione delle singole misure contenuta in questo paragrafo è stata ricavata dall'analisi del PON IOG, dal sito [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it) e dai documenti ANPAL (2017) e ISFOL (2016).

- *misura 1C – Orientamento specialistico o di secondo livello*, si tratta di un secondo colloquio conoscitivo che può essere attivato dall'operatore per approfondire le attitudini del giovane richiedente, capire meglio le motivazioni personali e costruire il progetto personalizzato;
- *misura 1D - Intercettazione e attivazione di giovani NEET svantaggiati*. Si tratta di una misura nuova, introdotta successivamente alla revisione del PON IOG e intende intercettare i giovani NEET presenti nei nuclei familiari beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) utilizzando le informazioni rese disponibili dall'INPS.

Le misure relative all'offerta di politica attiva sono complessivamente sette. La **misura 2**, riguarda la formazione, e si articola in:

- *misura 2A - Formazione mirata all'inserimento lavorativo*. Questo tipo di formazione fornisce conoscenze e competenze necessarie a facilitare l'inserimento lavorativo, sulla base dell'analisi degli obiettivi individuali e le potenzialità degli utenti (rilevate nell'ambito delle azioni di orientamento) e di fabbisogno delle imprese;
- *misura 2B - Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi* prevede l'inserimento in percorsi di istruzione e formazione professionale di giovani NEET privi di qualifica o diploma;
- *misura 2C - Assunzione e formazione*. Questa misura è stata introdotta a seguito della revisione del PON IOG prevede la possibilità che i giovani frequentino un corso di formazione dopo l'assunzione, al fine di acquisire le competenze richieste dalle aziende e facilitare l'inserimento lavorativo. Questa misura deve essere inserita all'interno di un percorso, che prevede anche altre misure, e le attività dovranno concludersi entro un anno dall'assunzione.

La **misura 3 – Accompagnamento al lavoro** si configura invece come un'azione propedeutica e/o complementare ad altre azioni previste dal programma e si sostanzia in tre attività che riguardano: 1) la ricerca di opportunità lavorative; 2) la pianificazione del percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento occupazionale; 3) il *matching* rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.

La **misura 4** riguarda l'apprendistato che si sostanzia in un contratto finalizzato all'occupazione dei giovani e al primo inserimento lavorativo. La sua caratteristica principale è il contenuto formativo: l'azienda è infatti obbligata a trasmettere le competenze pratiche e le conoscenze tecnico-professionali attraverso un'attività formativa che va ad aggiungersi alle competenze acquisite in ambito scolastico-universitario o di ricerca. Questa misura si articola in:

- *misura 4A - Apprendistato per la qualifica e il diploma* permette di acquisire una qualifica professionale triennale (valida anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione) o un diploma professionale. Si rivolge ai giovani fra 15 e 25 anni e la durata del contratto dipende dal diploma o dalla qualifica da conseguire, ma non può comunque superare i 3 anni (4 nel caso di diploma quadriennale regionale). In questo tipo di contratto, l'azienda

beneficia di un abbassamento del costo del lavoro. L'apprendista percepirà (su base annua) un'indennità di circa 2.000 euro se minorenni e 3.000 se maggiorenne. Questa cifra varia comunque in base alle Regioni o Province Autonome. La formazione può essere erogata all'interno dell'impresa, attraverso Organismi di formazione accreditati o dagli Istituti professionali di Stato;

- *misura 4B - Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere.* Si rivolge ai giovani fra i 18 ed i 29 anni e permette di imparare un mestiere attraverso la formazione sul lavoro e di conseguire una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata dai CCNL in base alla qualifica da conseguire; in ogni caso non deve essere superiore ai 3 anni (5 per gli artigiani). All'apprendista viene corrisposto un vero e proprio stipendio (che non è tuttavia corrisposto nell'ambito di GG). Sono comunque previsti incentivi per l'azienda, di tipo economico e contributivo. Le singole Regioni possono, poi, prevedere ulteriori incentivi specifici. Questa misura non è stata rinnovata nella II fase di GG;
- *misura 4C - Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca.* Si rivolge ai giovani fra 18 e 29 (17 se in possesso di una qualifica professionale) e, grazie alla collaborazione fra imprese, istituzioni scolastiche e università, di lavorare e contemporaneamente di conseguire: 1) un diploma di istruzione secondaria superiore, una laurea, un master o un dottorato di ricerca; 2) svolgere attività di ricerca e di praticantato per l'accesso alle professioni che hanno un ordine professionale o per esperienze professionali; 3) acquisire il Certificato di Specializzazione Tecnica Superiore.

La **misura 5** riguarda lo svolgimento di tirocini che permettono di fare un'esperienza formativa in azienda (regolamentata dalle Linee Guida nazionali sui tirocini) e dalle disposizioni delle singole Regioni. Per la realizzazione dei tirocini è riconosciuta un'indennità mensile, il cui importo è definito dalle singole Regioni. Il contributo avrà un importo più elevato se il tirocinio sarà svolto al di fuori del tuo territorio di residenza. I tirocini previsti da GG sono di due tipi:

- *misura 5 - Tirocinio extra-curricolare* che ha l'obiettivo di agevolare le scelte professionali e di aumentare le possibilità occupazionali (al conseguimento del diploma o della laurea) velocizzando e rendendo più efficace la transizione scuola-lavoro attraverso la formazione sul campo. Nel caso in cui si è perso il lavoro o si fatica ad entrare nel mondo del lavoro, un tirocinio di reinserimento può favorire un effettivo inserimento o reinserimento grazie all'acquisizione di nuove competenze;
- *misura 5bis - Tirocinio extra-curricolare in mobilità geografica* prevede la possibilità di svolgere il percorso di tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale. Questi percorsi hanno una durata semestrale che può essere estesa a dodici nel caso dei disabili e delle persone svantaggiate. Nel quadro della misura è previsto che i giovani possano usufruire di una formazione generale e linguistica. Questa misura è stata introdotta in occasione della riprogrammazione di GG.

La **misura 6** riguarda il servizio civile che nasce con l'obiettivo di favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, consentire la partecipazione alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione e per contribuire alla formazione civica, sociale, culturale

e professionale. Concretamente, il servizio civile consente di fare un'esperienza formativa operando all'interno di progetti di solidarietà, cooperazione e assistenza. Il servizio civile si rivolge ai giovani fra i 18 e i 29 anni (non compiuti) e dura dodici mesi. Il compenso mensile netto è di 433,80 euro; nei casi di progetti svolti all'estero, in aggiunta al compenso mensile, è prevista un'indennità di 15,00 euro al giorno. Le misure di servizio civile si articolano in:

- *misura 6 - Servizio civile;*
- *misura 6bis - Servizio Civile Nazionale nell'Unione Europea* offre l'opportunità di partecipare a progetti nei Paesi UE e nelle seguenti aree di intervento: assistenza (inclusa l'assistenza ai rifugiati e ai migranti), protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale. Questa misura, introdotta in occasione della riprogrammazione della Garanzia, mira a promuovere una maggiore consapevolezza della cittadinanza europea e prevede anche la possibilità di usufruire di una formazione linguistica.

La **misura 7** riguarda il sostegno all'autoimprenditorialità e si rivolge ai giovani fra i 18 e i 29 anni. Questa misura si sostanzia in una serie di servizi in grado di sostenere lo sviluppo e il perfezionamento delle attitudini imprenditoriali necessarie per l'avvio di attività di lavoro autonomo o di impresa. Il percorso si articola in due fasi. La prima prevede un percorso mirato di formazione specialistica e di affiancamento consulenziale volto a sostenere il passaggio dall'idea all'azione e alla creazione del *business plan*. La seconda fase riguarda invece l'accesso agli strumenti finanziari e prevede il supporto di tutor per la gestione amministrativa, legale e finanziaria. Questa misura si articola in:

- *misura 7.1 - Sostegno all'autoimpiego: accompagnamento allo start up di impresa;*
- *misura 7.2 - Sostegno all'autoimpiego: credito agevolato.*

La **misura 8** riguarda invece la *mobilità professionale* all'interno del territorio nazionale o in altri paesi UE. Questa misura mira a incoraggiare la mobilità dei giovani lavoratori in Italia e negli altri paesi europei attraverso un voucher che consente di coprire i costi di viaggio e alloggio per la durata di 6 mesi. Nell'ambito di questa misura, il servizio per l'impiego offre: 1) Informazioni sulle possibilità di lavoro in Italia e in Europa; 2) supporto alla ricerca dei posti di lavoro; 3) assistenza nelle pratiche di assunzione.

Infine, la **misura 9bis** – *incentivi occupazionali* è stata introdotta in occasione della revisione del programma e riconosce un incentivo ai datori di lavoro privati che assumono giovani iscritti al programma con contratto a tempo indeterminato, o contratto di apprendistato professionalizzante, o ancora contratto di lavoro subordinato instaurato in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.

## 5.

### L'impatto di Garanzia Giovani e i modelli regionali di attuazione

Il Piano italiano Garanzia Giovani è oggetto di un'attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione degli interventi. Questa attività consente di documentare il numero e le caratteristiche dei destinatari raggiunti, nonché l'avanzamento della spesa e gli effetti delle misure sulla situazione occupazionale dei beneficiari.

Il monitoraggio si articola in quattro attività:

- valutazione del processo di implementazione dei Piani regionali;
- monitoraggio dei servizi erogati e dei beneficiari degli interventi;
- valutazione dell'impatto degli interventi;
- valutazione dell'impatto in ottica comparativa comunitaria.

L'attività monitoraggio e valutazione ha come esito la pubblicazione di rapporti periodici curati dall'ANPAL. Per il 2018 i rapporti hanno avuto cadenza quadrimestrale, mentre in precedenza avevano cadenza trimestrale.

#### 5.1. I giovani NEET all'interno del programma

L'ultimo rapporto disponibile (ANPAL 2019) contiene i dati aggiornati al 31 dicembre 2018. A questa data, i giovani registrati al programma sono 1 milione e 422 mila; si tratta di quasi 49 mila registrati in più rispetto al quadrimestre precedente (tabella 5.1).

La distribuzione dei giovani presi in carico secondo il genere è piuttosto equilibrata, con una leggera prevalenza della componente maschile (52%) rispetto a quella femminile (48%). Il 55,4% dei presi in carico ha un'età compresa fra 19 e 24 anni, il 10,2% non ha ancora raggiunto la maggiore età e il restante 34,4% ha più di 25 anni.

Nella maggior parte dei casi, i giovani presi in carico hanno conseguito un titolo di scuola secondaria superiore (57,6%), il 23,6% è in possesso del titolo di scuola secondaria inferiore e il 18,8% possiede invece un titolo terziario<sup>17</sup>. Anche se sono individuabili delle eccezioni a livello regionale, il numero di utenti preso in carico dai CPI è nettamente più elevato (78,3%) rispetto a quello di coloro che sono in carico alle Agenzie per il lavoro (APL) (21,7%). Nelle Regioni del Nord-Ovest, questa ripartizione si inverte: il 21,7% dei giovani è stato preso in

---

<sup>17</sup> I dati estratti dal dataset Istat "NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione) il 21 giugno 2019, stimano (per il 2018) 845 mila giovani con un titolo di studio inferiore o pari alla licenza media (40%); 1.037 mila giovani in possesso di un diploma di scuola superiore (49%) e 234 mila giovani in possesso di una laurea o un titolo post-laurea.

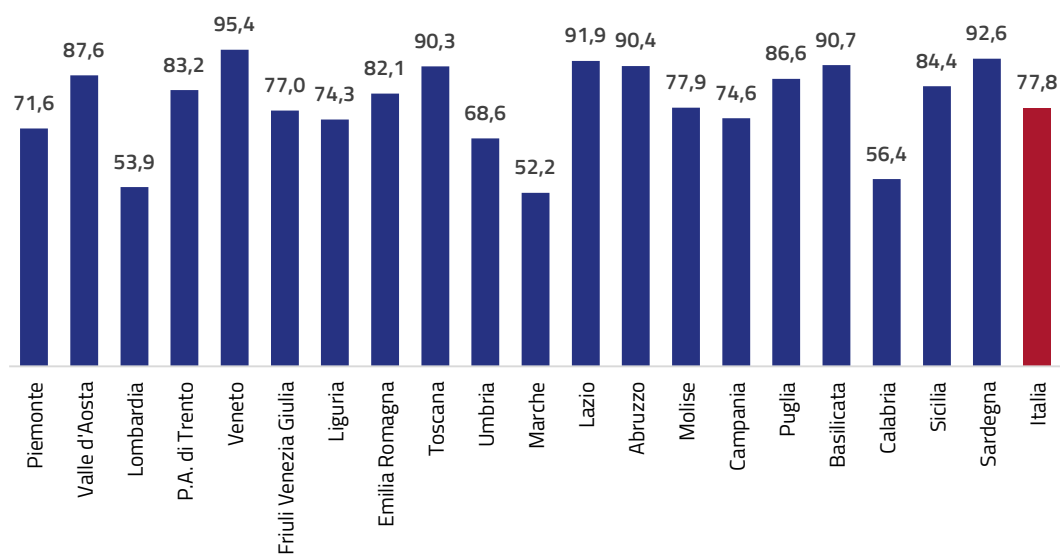
carico dai CPI contro il 78,3% delle APL. Questo è dovuto al fatto che Lombardia e Piemonte si caratterizzano per un maggiore e più organico coinvolgimento (nella presa in carico) degli enti privati accreditati (Figura 5.2).

Tabella 5.1. Registrati e presi in carico da GG, valori assoluti e percentuali al 31 dicembre 2018

	Registrati		Presi in carico	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	109.859	7,7	78.651	7,1
Valle d'Aosta	2.966	0,2	2.598	0,2
Lombardia	176.377	12,4	95.155	8,6
P.A. di Trento	8.657	0,6	7.202	0,6
Veneto	81.077	5,7	77.313	7,0
Friuli-Venezia Giulia	32.951	2,3	25.369	2,3
Liguria	23.770	1,7	17.665	1,6
Emilia-Romagna	110.681	7,8	90.838	8,2
Toscana	93.849	6,6	84.747	7,6
Umbria	24.806	1,7	17.022	1,5
Marche	46.037	3,2	24.048	2,2
Lazio	110.916	7,8	101.944	9,2
Abruzzo	28.954	2,0	26.186	2,4
Molise	9.325	0,6	7.264	0,6
Campania	155.165	10,9	115.826	10,4
Puglia	107.655	7,6	93.197	8,4
Basilicata	18.864	1,3	17.111	1,5
Calabria	60.012	4,2	33.824	3,1
Sicilia	163.016	11,4	137.540	12,7
Sardegna	57.889	4,1	53.634	4,9
Totale	1.422.826	100	1.107.134	100

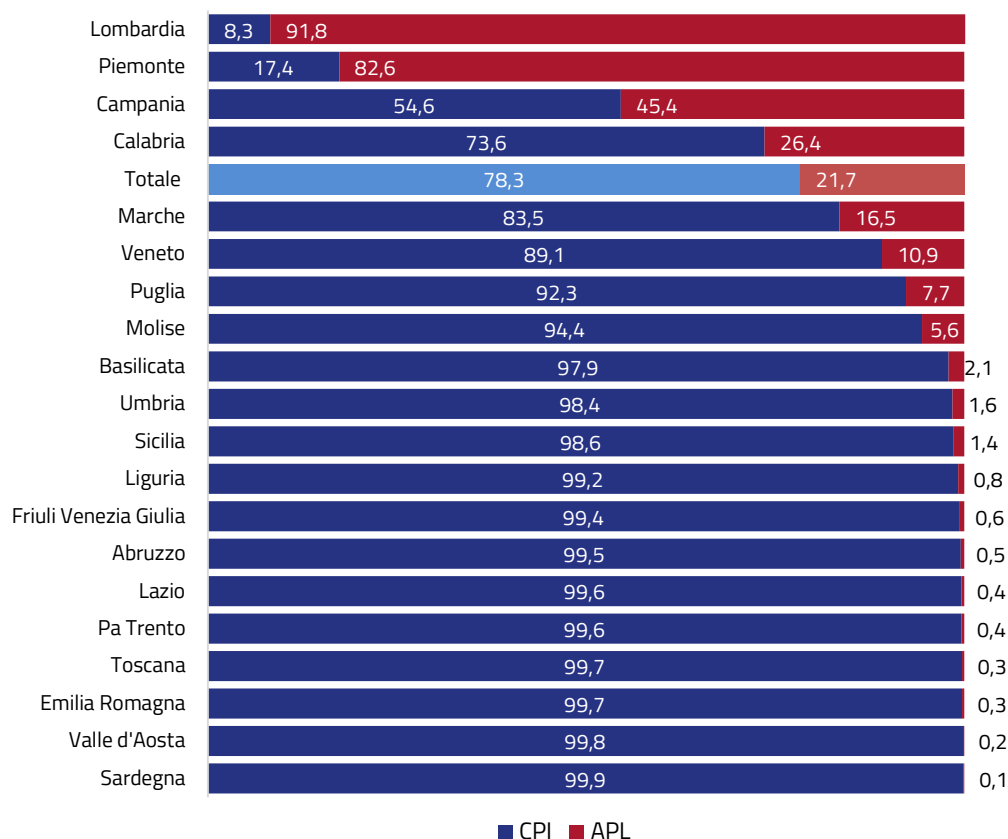
Fonte: elaborazione degli autori su dati contenuti in Anpal (2019, p. 36).

Figura 5.1. Indice di presa in carico per Regione



Fonte: elaborazione degli autori su dati contenuti in Anpal (2019).

Figura 5.2. Giovani presi in carico per Regione e tipologia del servizio competente, valori percentuali, dati al 31 dicembre 2018



Fonte: elaborazione degli autori su dati contenuti in Anpal (2019, p. 11).

Come abbiamo visto (paragrafo 4.1), il Piano nazionale per l'attuazione di GG aveva previsto la messa a punto di sistema nazionale di profilazione. Questo sistema si basa su una serie di variabili che riguardano il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale (riferita all'anno precedente) la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali. Al momento della presa in carico, a ciascun giovane è attribuito un punteggio che varia da 0 a 1 e che misura la probabilità di trovarsi nella condizione di NEET. Più alto è il punteggio, maggiore è la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro.

Il valore medio dell'indice di *profiling* dei giovani presi in carico nel 2018 è pari a 0,61, valore che nel caso dei presi in carico dai CPI è 0,61, ed è pari a 0,62 per le APL. Se nell'anno di avvio di Garanzia Giovani (2014), la differenza tra i due dati era piuttosto marcata (0,67 contro 0,55), allo stato attuale non ci sono differenze significative tra le platee intercettate dai due tipi di operatori.

Se si analizza l'evoluzione dell'indice di *profiling*, vediamo che, a partire dal 2016, i giovani che aderiscono al Programma mostrano una minore difficoltà di inserirsi nel mercato del lavoro. Infatti, se nel 2015 i giovani presi in carico avevano in media un valore di *profiling* pari a 0,67; dal 2016 questo valore diminuisce e nel 2017 si registrano i valori più bassi. Nel 2018, si assiste invece a un nuovo aumento del valore medio: nel secondo quadrimestre il

valore medio dell'indice di *profiling* è infatti pari a 0,61 e quello mediano a 0,69. Questo andamento riguarda sia coloro che sono presi in carico dai CPI, sia coloro che sono in carico alle APL (tabella 5.2).

Tabella 5.2. Valore medio dell'indice di *profiling* dei giovani presi in carico per anno di presa in carico e tipologia del servizio competente

Anno di presa in carico	CPI	APL	Totale
2014	0,67	0,55	0,66
2015	0,69	0,59	0,68
2016	0,65	0,61	0,64
2017	0,61	0,57	0,60
2018	0,61	0,62	0,61
Totale al 31/12/2018	0,66	0,59	0,64

Fonte: Anpal (2019, p. 13).

## 5.2. I servizi attivati

Al 31 dicembre 2018, i giovani per i quali sono stati avviati interventi di politica attiva sono oltre 609 mila; l'indice di copertura sul totale dei presi in carico è pari al 57% (tabella 5.3). Se si guarda a quanto avviene a livello regionale, vediamo che questo valore scende nel caso del Sud e nelle Isole e con riferimento a coloro che hanno più difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro (*profiling* alto), mentre è più elevato nelle Regioni settentrionali (in particolare nel Nord-Ovest) e per i giovani con *profiling* medio-basso e basso. Dei giovani avviati a un intervento di politica attiva, il 42,9% vi ha preso parte nelle Regioni del Nord, il 35,7% nelle Regioni del Sud e delle Isole e il 21,4% nel Centro. La quota più consistente di partecipanti appartiene alla classe di età 19-24 anni (56,3%). Il 41,4% presenta un indice di *profiling* nella classe medio-alta e il 35,9% nella classe alta.

Le misure di politica attiva complessivamente avviate al 31 dicembre 2018 sono 754.028. Il tirocinio extra-curricolare costituisce l'intervento più diffuso e rappresenta il 58% del totale, la seconda misura attivata è invece l'incentivo occupazionale che copre il 24% del totale degli interventi<sup>18</sup>. Nel quadro delle misure disponibili seguono la formazione (13%) l'accompagnamento al lavoro (3%) e gli interventi di servizio civile (1% del totale) (figura 5.3).

L'analisi delle misure avviate per area geografica evidenzia alcune differenze nei modelli di intervento: nelle Regioni del Centro e del Sud il tirocinio extra-curricolare assorbe rispettivamente il 65,1% e il 60,0% delle politiche attive avviate, questa percentuale diminuisce nelle Regioni del Nord lasciando più spazio agli incentivi e all'accompagnamento al lavoro nel Nord-Ovest (35,9%) e alla formazione nel Nord-Est (18,1%) (figura 5.4).

<sup>18</sup> L'incentivo occupazionale è gestito a livello nazionale e si compone dei seguenti interventi: incentivi Occupazione giovani (9,4%), Bonus occupazionale (8,6%), Super bonus (1,5%) e da gennaio 2018 Occupazione NEET (5,5%).

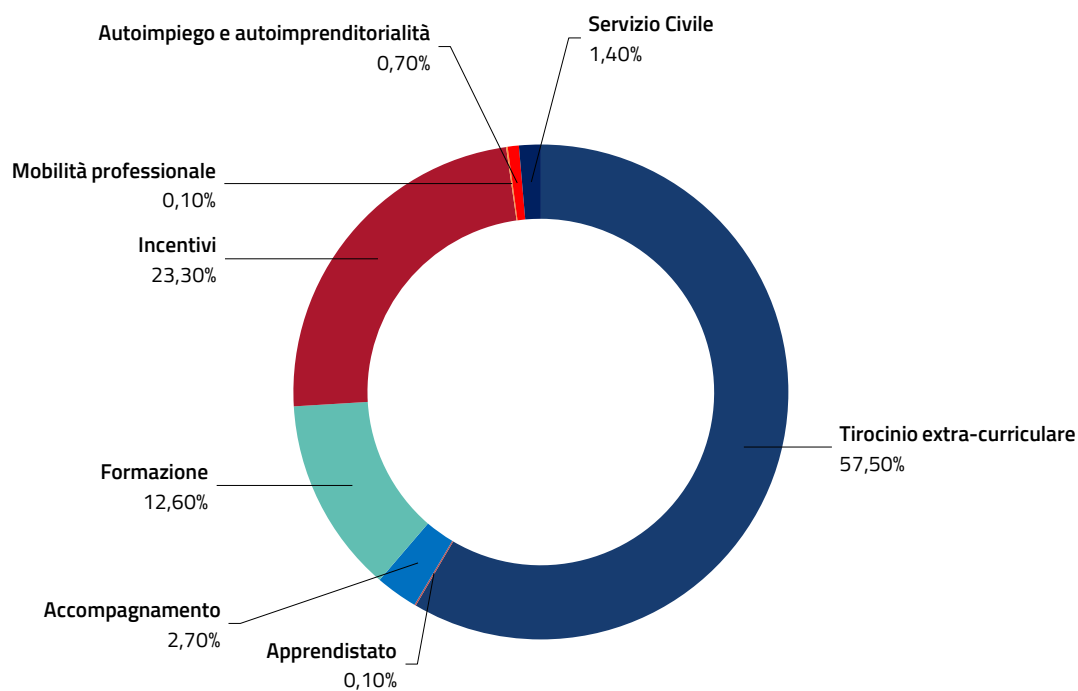


Tabella 5.3. Giovani presi in carico, avviati a una politica attiva e indice di copertura per alcune caratteristiche

	Giovani presi in carico (al netto delle cancellazioni)	Giovani avviati a una politica attiva	Indice di copertura
Totale	1.069.094	609.369	57,0
Maschi	557.108	316.093	56,7
Femmine	511.986	293.276	57,3
15-18 anni	108.679	61.663	56,7
19-24 ani	592.301	343.273	58,0
25-29 anni	368.114	204.433	55,5
Profiling basso	133.924	83.839	62,6
Profiling medio-basso	71.590	48.975	68,4
Profiling medio-alto	418.124	252.492	60,4
Profiling alto	440.062	218.669	49,7
Nord-Ovest	192.857	142.608	73,9
Nord-Est	181.459	119.048	65,6
Centro	218.632	130.138	59,5
Sud e Isole	476.146	217.575	45,7

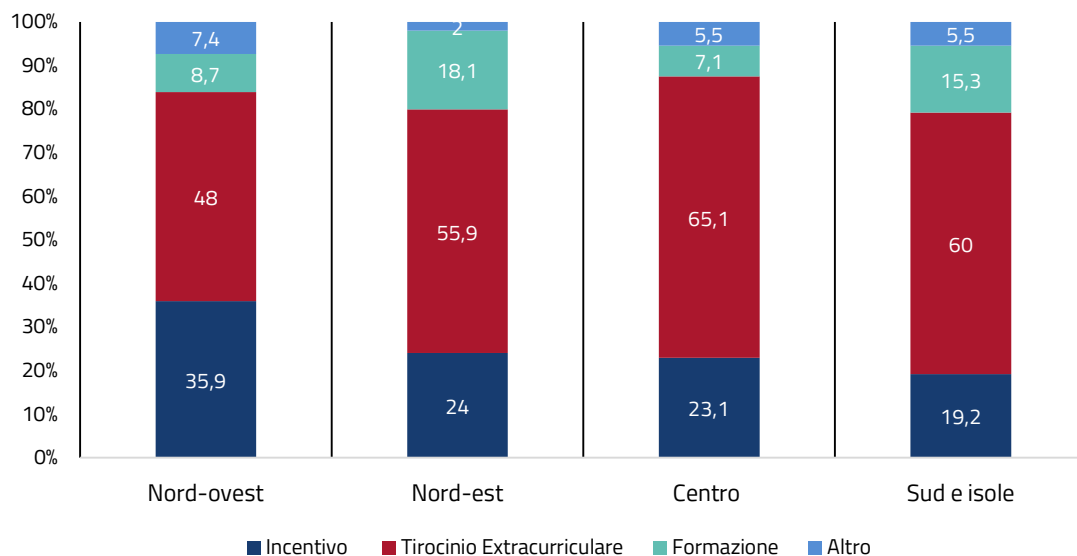
Fonte: Anpal (2019, p. 40).

Figura 5.3. Le misure di politica attiva avviate, valori percentuali, dati al 31 dicembre 2018, totale 754.028



Fonte: Anpal (2019, p. 17).

Figura 5.4. Le misure avviate per area geografica



Fonte: Anpal (2019, p. 18).

### 5.3. Gli inserimenti occupazionali dei giovani

L'ANPAL analizza la condizione occupazionale dei giovani che hanno concluso un intervento attraverso tre indicatori: 1) il tasso di inserimento occupazionale al momento della rilevazione; 2) il tasso di inserimento relativo al primo ingresso nel mercato del lavoro (attivazione del primo rapporto di lavoro), il tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre istanti temporali, ovvero a uno, tre e sei mesi dalla conclusione degli interventi.

Guardando alla condizione occupazionale dei giovani che hanno concluso una misura di politica attiva, il tasso di inserimento occupazionale al 31 dicembre 2018 è pari al 50,7%. Inoltre, il 75,8% dei giovani che ha portato a termine una misura ha comunque realizzato una o più esperienze di lavoro che poi, in alcuni casi, si sono interrotte. Il 30,2% dei giovani che dopo aver concluso la politica è occupato, è stato assunto grazie a un incentivo occupazionale offerto da Garanzia Giovani. Rispetto all'ultimo monitoraggio ANPAL (31 dicembre 2018) il tasso di inserimento occupazionale è diminuito di circa 2 punti percentuali.

La differenza tra i ragazzi e le ragazze è di quasi due punti percentuali a favore dei primi (51,6% contro 49,8%). Se si guarda al titolo di studio, il tasso di occupazione cresce progressivamente all'aumentare del livello di istruzione e raggiunge il 57,2% nel caso di coloro che possiedono un titolo terziario. I tassi di inserimento osservati considerando l'indice di *profiling* confermano le maggiori chance occupazionali dei giovani più "forti". In questo caso infatti il tasso di inserimento raggiunge il 62,4% in corrispondenza dell'indice di *profiling* basso, rispetto al 39,4% rilevato per i giovani con *profiling* alto. Dal punto di vista territoriale i tassi di occupazione registrano valori più elevati al Nord, rispetto al Centro e al Sud e Isole: in queste ultime la percentuale di giovani occupati si attesta al 38,2% (tabella 5.4).

Tabella 5.4. Tassi di inserimento occupazionale per alcune caratteristiche del target e area geografica – giovani che hanno portato a termine una misura

	<i>hanno terminato una misura</i>	<i>almeno una occupazione</i>	<i>occupati</i>	<i>% almeno una occupazione</i>	<i>% occupati</i>
Totale	587.647	445.542	298.071	75,8,0	50,7
Maschi	305.016	233.756	157.393	76,6	51,6
Femmine	282.631	211.786	140.678	74,9	49,8
15-18anni	59.720	42.551	27.271	71,3	45,7
19-24anni	330.593	253.813	169.586	76,8	51,3
25-29anni	197.334	149.178	101.214	75,6	51,3
Licenza media	124.858	89.542	51.761	71,7	41,5
Diploma superiore	341.584	262.435	176.596	76,8	51,7
Istruzione terziaria	119.076	91.506	68.134	76,9	57,2
Profiling basso	81.715	68.767	50.952	84,2	62,4
Profiling medio-basso	47.465	38.168	29.540	80,4	62,2
Profiling medio-alto	242.220	190.618	131.315	78,7	54,2
Profiling alto	210.858	142.792	83.004	67,7	39,4
Nord-Ovest	140.195	111.780	83.443	79,7	59,5
Nord-Est	113.755	93.898	69.071	82,5	60,7
Centro	123.293	96.023	65.280	77,9	53,0
Sud e Isole	210.404	143.841	80.277	68,4	38,2

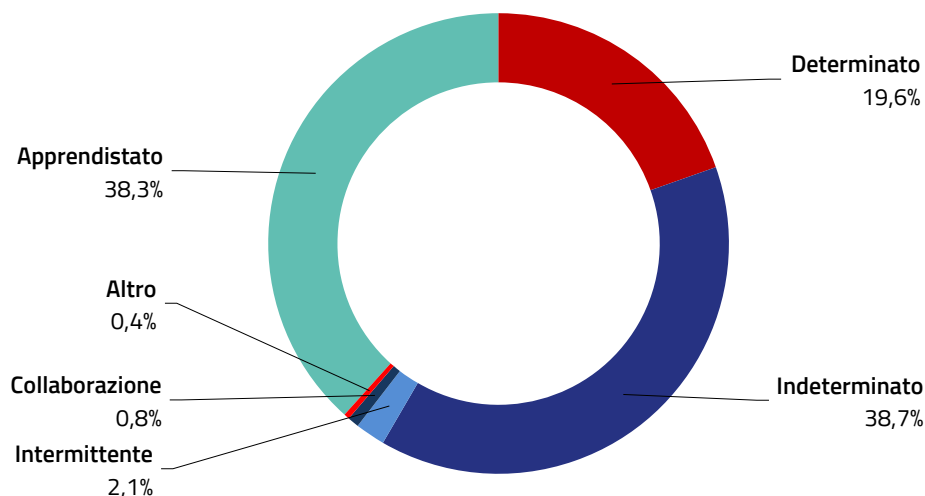
Fonte: Anpal (2019b, p. 27).

Guardando alle caratteristiche del lavoro trovato, elevata è la quota di giovani che, dal punto di vista contrattuale, ha un'occupazione stabile (77%). In particolare il 38,3% dei giovani è occupato con un contratto di apprendistato e il 38,7% ha contratto a tempo indeterminato. Significativa è anche la quota di coloro che sono assunti con contratto a tempo determinato (19,6%) (figura 5.5). Rispetto all'ultimo monitoraggio, i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti del 6,1%.

Considerando il tipo di contratto per area geografica vediamo che i contratti a tempo indeterminato prevalgono al Sud e nelle Isole (47,2%), mentre nel Nord (Nord-Ovest 37,8% e Nord-Est 47,0%) e nel Centro (44,2%) prevalgono i contratti di apprendistato (tabella 5.5).

Infine, con riferimento al tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre momenti rispetto alla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani, vediamo si passa dal 44,4% a 1 mese dalla conclusione per arrivare al 52,8% a 6 mesi. Osservando le caratteristiche dei giovani emerge che hanno più chances di essere occupati i maschi, coloro che possiedono un titolo di studio secondario e terziario e quanti hanno un indice di *profiling* basso (tabella 5.6).

Figura 5.5. Occupati per tipologia contrattuale



Fonte: Anpal (2019, p. 28).

Tabella 5.5. Occupati per tipologia contrattuale e area geografica, %

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Indeterminato	42,3	30,9	32,0	47,7	38,7
Determinato	17,2	18,6	20,2	22,7	19,6
Apprendistato	37,8	47,0	44,2	26,7	38,3
Intermittente	2,1	2,9	2,2	1,5	2,1
Collaborazione	0,4	0,5	1,0	1,3	0,8
Altro	0,3	0,3	0,5	0,7	0,4
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Anpal (2019, p. 28).

Tabella 5.6. Tasso di inserimento occupazionale a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione degli interventi per alcune caratteristiche del target e area geografica

	Tasso di occupazione		
	1 mese	3 mesi	6 mesi
Totale	44,4	49,6	52,8
Maschi	47,4	52,3	55,2
Femmine	41,2	46,8	50,1
15-18 anni	34,7	39,4	42,7
19-24 anni	45,9	51,1	54,2
25-29 anni	44,8	50,1	53,3
Licenza media	38,3	42,2	44,6
Diploma superiore	46,2	51,6	54,8
Istruzione terziaria	45,5	51,5	55,5
Profiling basso	6,1	68,9	71,9
Profiling medio-basso	55,2	61,2	64,6
Profiling medio-alto	47,1	52,7	56,0
Profiling alto	31,4	36,2	39,3
Nord-Ovest	57,9	62,6	66,1
Nord-Est	53,8	59,5	63,1
Centro	44,5	50,1	63,0
Sud e Isole	30,5	35,6	38,4

Fonte: Anpal (2019, p. 30).

## Parte Seconda

### Garanzia Giovani in quattro regioni italiane

#### 6.

#### La metodologia della ricerca

Per ciascuna Regione, la ricerca si è articolata in tre distinte attività che hanno riguardato: 1) l'analisi di dati secondari; 2) l'analisi documentale; 3) la realizzazione di interviste in profondità.

L'analisi dei dati ha consentito di definire il contesto socio-economico all'interno del quale GG è stata implementata. Nel dettaglio, i dati analizzati sono di fonte Istat e riguardano:

- la % di NEET per genere (dato analizzato sia al 2017, sia con riferimento alla serie storica 2007-2017)
- il tasso di disoccupazione giovanile per fasce d'età
- il tasso di occupazione per fasce d'età
- la povertà relativa
- la grave deprivazione materiale

L'analisi documentale si è concentrata invece sui "Piani Attuativi Regionali del programma nazionale Garanzia Giovani" (PAR) ovvero sui documenti predisposti dalle Regioni al fine di attuare territorialmente la misura. Nel caso di Lombardia e Piemonte l'analisi ha riguardato sia il PAR relativo alla fase I di GG, sia quello relativo alla fase II. Per la Calabria e la Puglia l'analisi è stata circoscritta al PAR della fase I perché in entrambe queste Regioni il PAR della fase II non era ancora approvato al momento della ricerca (aprile-giugno 2019).

Oltre a fornire indicazioni sul quadro delle politiche attive rivolte ai giovani, l'analisi dei PAR ha consentito di ricostruire le scelte finanziarie realizzate a livello regionale. Attraverso il Piano, le Regioni sono infatti chiamate a impegnare le somme loro destinate rispetto alle diverse misure di attivazione che intendono attuare. Questa analisi non restituisce il quadro degli interventi realmente messi in campo a livello regionale, alcuni di essi infatti, pur finanziati, potrebbero ad esempio non essere state attuati; inoltre, alle diverse misure sono imputabili costi differenziati e questo non rende immediatamente evidente la relazione fra l'attribuzione delle risorse e il numero effettivo di potenziali utenti. Nonostante questi limiti, tale analisi è utile per ricostruire le scelte di policy realizzate dalle singole Regioni.

Le interviste in profondità costituiscono la parte più corposa della presente ricerca. Per ciascuna Regione, l'obiettivo è stato quello di raccogliere le opinioni:

- dell'Assessore Regionale competente in materia di politiche attive giovanili;
- dei referenti regionali (Dirigenti o loro delegati responsabili dell'attuazione di Garanzia Giovani)
- dei referenti dei Centri per l'impiego (un territorio per ciascuna Regione)
- dei referenti operatori privati (APL, agenzie formative, ecc.).

Le interviste realizzate sono state complessivamente 17 (alcune delle quali di gruppo), hanno avuto mediamente una durata di circa un'ora. Nel caso del Piemonte e della Lombardia gli Assessori non sono stati disponibili a concedere l'intervista.

Nel complesso, le interviste realizzate si ripartiscono, per ciascuna Regione, come segue:

### **Calabria**

1. Dirigenza regionale
2. Assessore al lavoro e al welfare
3. Centro per l'impiego di Reggio Calabria (CPI – Reggio Calabria)
4. 2 operatori privati (il Consorzio di cooperative sociali Macramé e il Centro italiano Opere Femminili Salesiane Formazione Professionale CIOFS-FP)

### **Lombardia**

1. Dirigenza regionale
2. Afol Metropolitana
3. 1 operatore privato (l'Agenzia per il Lavoro Adecco con sede a Milano)

### **Piemonte**

1. Dirigenza regionale
2. Agenzia Piemonte lavoro
3. Centro per l'impiego di Torino (CPI Torino)
4. 2 operatori privati (l'Agenzia per il Lavoro Synergie; con sede a Torino; l'impresa sociale Kairos Mestieri con sede a Torino)

### **Puglia**

1. Dirigenza regionale
2. Assessore Formazione e Lavoro
3. Centro per l'impiego di Torino (CPI Bari)
4. 1 operatore privato (l'Agenzia per il Lavoro Adecco con sede a Bari)

Le interviste in profondità si sono concentrate su cinque dimensioni di analisi che hanno riguardato: 1) il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive; 2) le difficoltà di avvio della misura; 3) il modello di governance regionale; 4) GG e vulnerabilità sociale; 5) l'impatto della misura sull'utenza.

### ***Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive***

Questa parte dell'analisi si è posta l'obiettivo di valutare GG considerando la sua capacità di promuovere un processo di innovazione delle politiche attive regionali. Come abbiamo visto (sezione 4.1), nel contesto italiano, Garanzia Giovani è stata recepita dal Piano di attuazione nazionale come un'opportunità per innovare il sistema di presa in carico degli utenti, di analisi dei bisogni e dell'attivazione. In particolare, il Piano prevedeva quattro principi operativi che dovevano essere adottati a livello locale e che riguardavano: 1) la messa a punto di un sistema nazionale di profilazione; 2) il meccanismo dei costi standard; 3) il principio di contendibilità; il principio della premialità.

Nel complesso questi principi miravano a promuovere una maggiore omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, tentando di superare un sistema di politiche attive e di servizi per il lavoro fortemente frammentato e promuovendo la diffusione di strumenti di governance comuni.

Inoltre, l'innovazione delle politiche attive regionali è stata analizzata anche con riferimento alla nascita di ANPAL e quindi al rapporto fra Regioni e fra le Regioni e il livello centrale. La nascita di ANPAL non è legata direttamente a GG, tuttavia si inserisce in un generale processo di riforma delle politiche attive di cui GG, nella fase di avvio, ha costituito uno dei principali strumenti di sperimentazione.

### ***Il modello di governance regionale***

Il modello di governance regionale è stato analizzato, in primo luogo, considerando il ruolo giocato dalla Regione nell'attività a supporto ai CPI e agli operatori privati chiamati a implementare GG a livello territoriale. In particolare, l'analisi ha ricostruito ad esempio se le Regioni hanno promosso la formazione degli operatori, se gli operatori (pubblici e privati) hanno modo o meno di interfacciarsi agevolmente con il livello regionale, se la Regione organizza periodicamente incontri con gli operatori.

In secondo luogo, il modello di governance regionale è stato indagato con riferimento al rapporto pubblico/privato. Come abbiamo visto (sezione 1.6), nel quadro del Jobs Act, il ruolo delle APL è stato notevolmente potenziato attraverso la promozione di un quasi-mercato delle politiche attive. La ricerca ha quindi indagato le modalità attraverso le quali le Regioni hanno recepito questo cambiamento e hanno quindi definito il ruolo degli operatori pubblici e privati nell'implementazione di GG.

### ***Le difficoltà di avvio della misura***

La ricerca ha dedicato poi attenzione alle difficoltà che hanno caratterizzato l'avvio della misura. Il riferimento è alle difficoltà procedurali (es. gestione delle tempistiche, funzionamento dei database); alla carenza e all'adeguatezza del personale, alle eventuali difficoltà nella relazione con l'ANPAL o con l'UE e all'identificazione e certificazione dello status di NEET.

### ***Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale***

Un ulteriore focus di analisi ha riguardato la capacità di Garanzia Giovani di intercettare e coinvolgere i giovani più vulnerabili. Come abbiamo visto (sezione 2), il concetto di NEET riflette una notevole eterogeneità interna; infatti l'unico elemento comune a tutti i NEET è la non accumulazione di capitale umano che deriva dalla mancata partecipazione al mercato del lavoro o a percorsi di istruzione. In questo quadro, l'obiettivo della ricerca è stato quello di capire se GG fosse uno strumento idoneo a intercettare questo particolare tipo di NEET. All'interno della molteplicità di sotto-gruppi che rientrano nella categoria di NEET, l'attenzione alla vulnerabilità è giustificata dall'interesse espresso dal committente circa questa specifica categoria.

### ***L'impatto della misura sull'utenza***

Per come è stato definito a livello europeo, l'obiettivo di Garanzia Giovani è quello di ridurre il più possibile il periodo di inattività dei giovani al fine di prevenirne gli effetti negativi di lungo termine. Tali effetti riguardano prevalentemente il depauperamento delle competenze che deriva dalla mancata partecipazione al mercato del lavoro e/o a percorsi di istruzione. Se questo è l'obiettivo di GG, è chiaro allora che il suo impatto deve essere valutato non solo con riferimento agli esiti occupazionali (che sono comunque centrali soprattutto se consideriamo le aspettative dei ragazzi) quanto piuttosto rispetto alle ricadute sull'attivazione e quindi sulla capacità della misura di coinvolgere i giovani ed erogare loro percorsi di politica attiva<sup>19</sup>.

L'attenzione al coinvolgimento e all'attivazione dei ragazzi è particolarmente rilevante in un momento, come quello attuale, in cui GG costituisce uno strumento a se stante e non si integra con politiche attive e/o giovanili di più ampio respiro. Infatti, se nella prima fase di avvio, GG si inseriva in un contesto generale di riforma delle politiche attive del lavoro (realizzata in particolare con il Jobs Act); nella fase immediatamente successiva, il tema delle politiche attive del lavoro e delle politiche giovanili non ha più trovato posto nell'agenda politica. In un quadro di questo tipo, le ricadute occupazionali della misura non possono che essere limitate. Inoltre è chiaro che gli impatti occupazionali di una misura di questo tipo sono necessariamente connessi alle caratteristiche del mercato del lavoro e gli esiti sono quindi influenzati, oltre che dalle politiche attive del lavoro dalle politiche di sviluppo economico.

---

<sup>19</sup> Qualità dei percorsi attivati



In sostanza, gli impatti sono stati valutati considerando, oltre agli esiti occupazionali (laddove i PAR regionali hanno reso disponibili i dati), anche le opportunità offerte ai ragazzi e relative ad esempio alla possibilità di emergere in contesti caratterizzati da un'ampia diffusione del lavoro sommerso o alla possibilità di imparare a elaborare un CV. Infine, è stato considerato come impatto sull'utenza il fatto che i ragazzi con GG hanno cambiato la loro percezione nei confronti dei servizi per il lavoro e, in particolare, dei CPI.

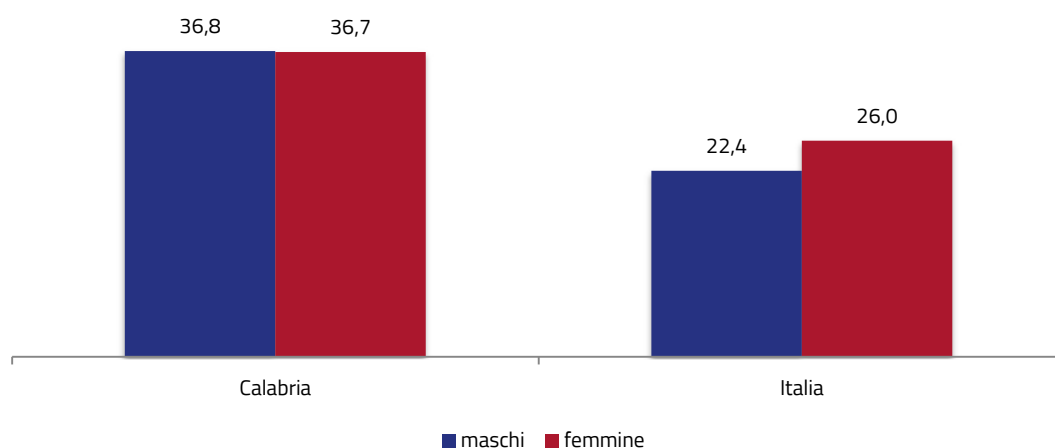
## 7.

### Regione Calabria

#### 7.1. Il contesto regionale

La Calabria si caratterizza per una percentuale di NEET nettamente superiore (oltre 10 punti percentuali) alla media nazionale. La differenza di genere è meno evidente rispetto a quanto emerge a livello nazionale. Infatti, la distanza fra ragazzi e ragazze è di 0,1 punti percentuali e non può quindi essere considerata significativa; a livello nazionale invece le giovani NEET sono 3,6 punti percentuali in più rispetto ai ragazzi (figura 7.1).

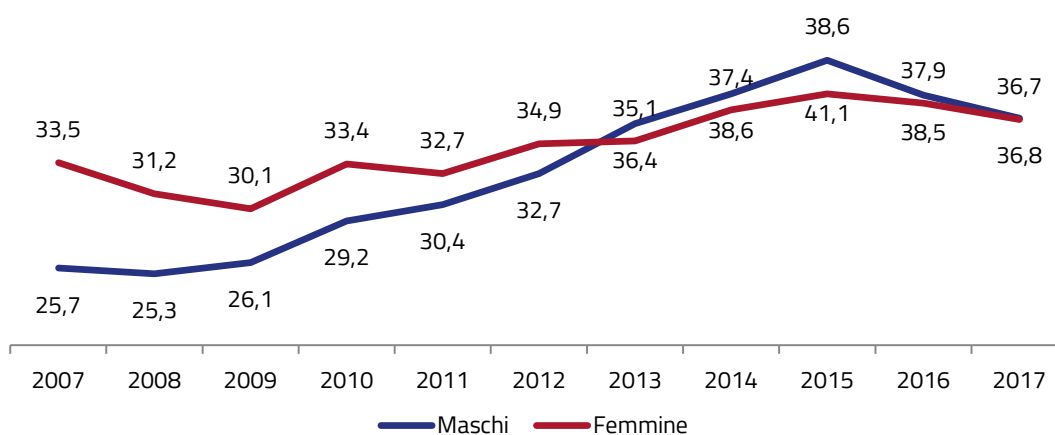
Figura 7.1. I NEET per genere, Italia e Calabria, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019).

Se si guarda all'evoluzione del fenomeno dei NEET negli anni della crisi, emerge tuttavia che una rilevante differenza di genere a sfavore delle ragazze era presente nel 2007 quando il divario fra ragazze e ragazzi era di 7,8 punti percentuali. La differenza di genere si è progressivamente ridotta nel periodo compreso fra il 2007 e il 2012 (quando i NEET erano rispettivamente il 32,7% dei ragazzi e il 34,9% delle ragazze); negli anni successivi, il trend si inverte (anche se le differenze sono meno significative) a sfavore dei ragazzi e la distanza diventa sostanzialmente irrilevante (inferiore al punto percentuale) nel 2016 e 2017. Va tuttavia notato che la riduzione della distanza di genere, che si verifica dal 2007 al 2013, non è dovuta a una progressiva riduzione della diffusione del fenomeno fra le ragazze, quanto piuttosto alla drammatica crescita dei ragazzi NEET che, fra il 2007 e il 2013, passano dal 25,7% al 36,8% aumentando quindi di oltre 10 punti percentuali. La crescita del fenomeno fra le ragazze è invece più contenuta e passa dal 33,5% al 36,7% (figura 7.2).

Figura 7.2. I NEET per genere, serie storica, Calabria (2007-2017)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

Dall'analisi del tasso di disoccupazione della Calabria emerge un mercato del lavoro in forte difficoltà, soprattutto se messo a confronto con il contesto nazionale. I giovani disoccupati nella fascia d'età 15-29 anni sono in Calabria il 42.4%, mentre per la stessa fascia d'età il dato nazionale si ferma al 24.8% (una differenza di 17.6 p.p.). Anche nelle fasce d'età 15-24 e 20-24 il divario tra il dato della Calabria e resto del paese è elevato, rispettivamente 20.5 p.p. e 20.6 p.p. (tabella 7.1).

Tabella 7.1. Tasso di disoccupazione giovanile per fascia d'età, 2018.

	15-29	15-24	20-24
Calabria	42,4	52,7	50,0
Italia	24,8	32,2	29,5

Fonte: Istat dataset "tasso di disoccupazione" (scaricati il 17 maggio 2019)

Anche considerando l'occupazione giovanile, il contesto calabrese si presenta come molto problematico: il tasso di occupazione dei giovani tra 15 e 29 anni è del 21.1%, di 9.7 p.p. più alto del dato nazionale. Il divario diminuisce leggermente considerando la fascia d'età 15-24 anni (solo 5,6 p.p.), ma risale nella fascia 18-29, arrivando a 12,4 p.p. (tabella 7.2).

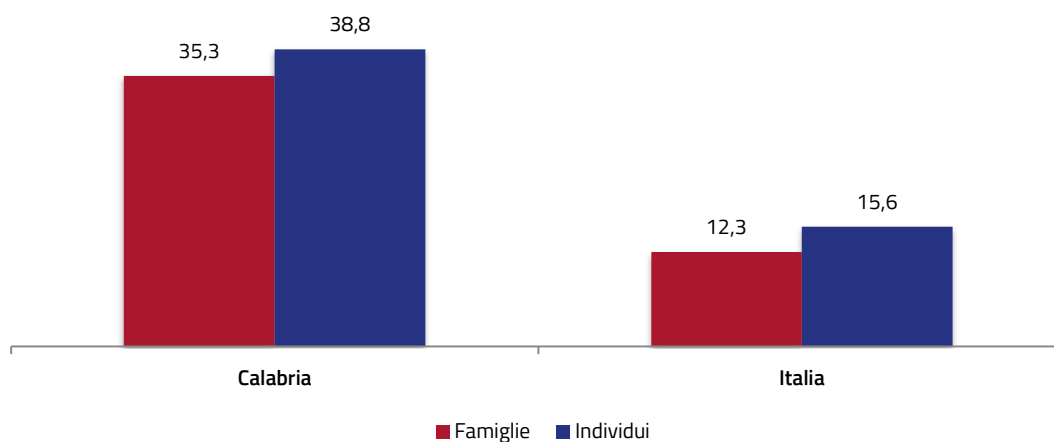
Tabella 7.2. Tasso di occupazione giovanile per fascia d'età

	15-29	15-24	18-29
Calabria	21,1	12,1	25,5
Italia	30,8	17,7	37,8

Fonte: Istat dataset "tasso di occupazione" (scaricati il 18 maggio 2019)

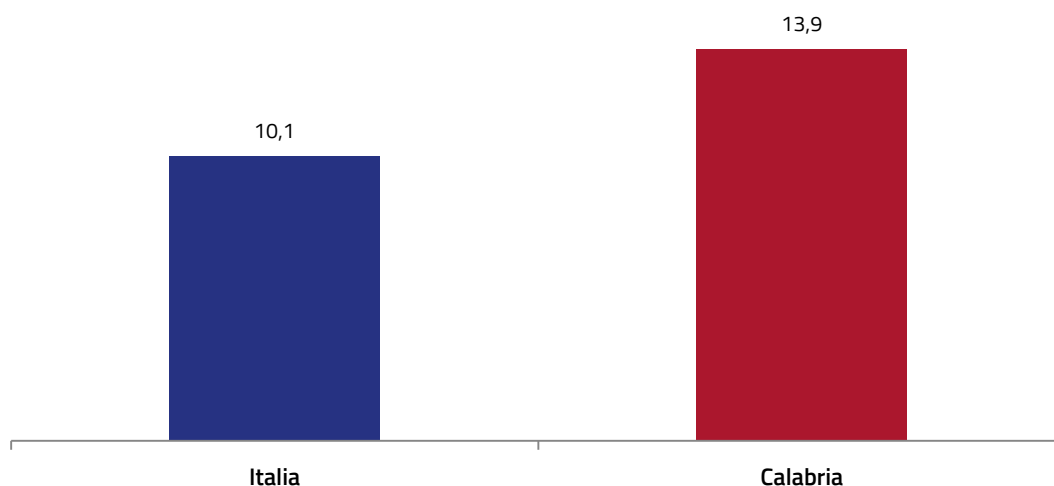
Se si guarda al fenomeno della povertà, i dati Istat sulla povertà relativa evidenziano come questa condizione sia notevolmente più diffusa in Calabria rispetto alla media nazionale. In questo territorio, gli individui in povertà relativa sono il 38,8% del totale dei residenti contro una media nazionale del 15,6%. La distanza non si riduce se si guarda alle famiglie; in Calabria quelle in povertà relativa sono il 35,5% del totale contro una media nazionale del 15,6%. Anche i dati sulla grave deprivazione materiale mostrano una distanza tra la regione (13,9%) e il resto del paese (10,1%), pari a 3,8p.p. (figure 7.3 e 7.4).

Figura 7.3. Povertà relativa, Calabria e Italia, 2017.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat dataset "povertà: nuove serie" (scaricati il 9 maggio 2019)

Figura 7.4. Grave deprivazione materiale, Calabria e Italia, 2017.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

## 7.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie

In Calabria le politiche attive del lavoro prevedono due strumenti principali. Il primo è "dote lavoro" che presenta molte similitudini con Garanzia Giovani ma che si rivolge a un target differente, dato che i beneficiari hanno un'età pari o superiore ai 30 anni.

Nel dettaglio, "dote lavoro" si indirizza a disoccupati o inoccupati; oppure a persone con disabilità iscritte al collocamento mirato e alle persone maggiormente vulnerabili, a rischio discriminazione e prese in carico dai servizi sociali, che hanno compiuto 18 anni. I richiedenti devono rientrare in una delle quattro classi di svantaggio (basso; medio basso; medio alto;

alto) previste dal bando e determinate dai CPI<sup>20</sup>. In base alla classe di svantaggio, il richiedente ha a disposizione una dote, ovvero un budget utile ad accedere alle misure che ogni individuo, in accordo con l'operatore, ritiene più funzionali e adatte per essere inserite nel proprio Piano di Intervento Personalizzato – PIP. Le misure previste riguardano: 1) i servizi per il lavoro; 2) i voucher di formazione; 3) i tirocini e le indennità di partecipazione. Il programma dote lavoro fa parte del "Piano inclusione attiva" della Regione, finanziato con circa 66 milioni di euro da fondi FESR – FSE (Dgr n. 25 del 31/01/2017).

Il secondo strumento è quello dei Piani locali per il lavoro (PLL) che mirano a sostenere lo sviluppo locale attraverso l'individuazione di:

- filiere e/o micro filiere produttive, corrispondenti a concentrazioni produttive identificabili con il contesto territoriale, o luoghi di riferimento (ad esempio: agroalimentare, turismo, reti di accoglienza in ambito rurale, produzioni tipiche di qualità, ecc.);
- polarità di sviluppo; tipo attrattori culturali (ad esempio: aree e parchi archeologici, parchi naturali, strutture museali, Beni culturali), centri di ricerca (ad esempio: incubatori e spin off di impresa, centri ricerche e analisi di supporto e/o in collegamento con imprese, eccetera);
- filiera dell'economia sociale, sperimentazioni in atto nei segmenti del riciclo dei materiali, promozione di fonti di energia sostenibile, eccetera.

I PLL sono espressione di un nuovo approccio alle politiche per l'occupazione, basato sulla capacità dei diversi attori locali di individuare, in maniera congiunta e sinergica, le soluzioni più idonee a favorire lo sviluppo di realtà imprenditoriali e la creazione di reti, necessarie a superare la debolezza del tessuto produttivo regionale, costituito principalmente da microimprese.

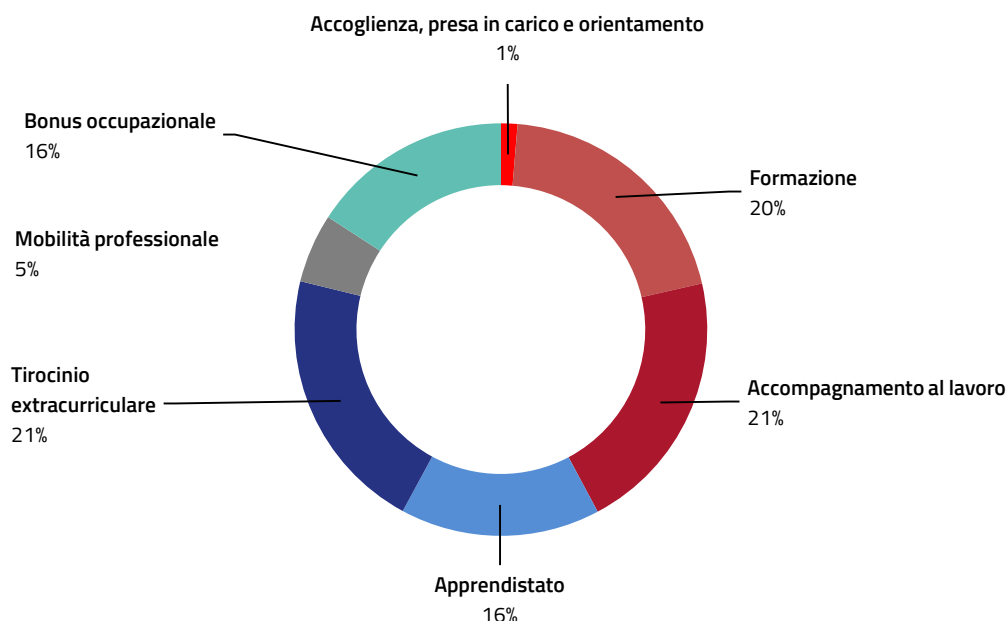
Il primo piano di attuazione regionale, approvato il 29 aprile 2014, definisce l'allocazione delle risorse assegnate dal PON nazionale alla Calabria sulle varie misure. Degli oltre 67 milioni di euro, la Regione Calabria ha allocato la maggioranza delle proprie risorse sul tirocinio extracurricolare (14.109.566€), sull'accompagnamento al lavoro (14.088.817€), e sulla formazione (13.612.963€). Seguono l'apprendistato e il bonus occupazionale, con 10 milioni di euro per misura. Da notare la scelta di non finanziare, almeno nella prima fase, il Servizio Civile e il sostegno all'autoimpiego (figura 7.5).

Per la seconda fase di GG, la Regione Calabria, al momento della rilevazione, era impegnata nell'attività di programmazione, pertanto il secondo Piano di attuazione regionale, con le relative risorse allocate sulle diverse misure, non era disponibile nel momento in cui è stato steso il presente rapporto.

---

<sup>20</sup> La procedura per la definizione delle quattro classi di svantaggio mira ad attribuire a ciascun destinatario un indice di svantaggio nel mercato del lavoro. Il sistema si fonda sull'ipotesi che il livello di svantaggio nel mercato del lavoro sia legato ad alcune caratteristiche individuali (età, genere, percorso formativo, esperienza lavorativa ecc.) e del territorio di residenza (es. sistema produttivo locale, tasso di disoccupazione regionale o provinciale).

Figura 7.5. L'allocazione delle risorse, Fase I, ammontare complessivo: 67.668.432 euro



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR prima fase, p. 18

### 7.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive

L'implementazione di Garanzia Giovani ha influito positivamente sulla gestione generale delle politiche attive calabresi. GG è stata infatti il volano per la sperimentazione di modalità di lavoro che sono state poi estese ad altri bandi. Questo vale con riferimento ai principi operativi di GG (profilazione nazionale, costi standard; premialità; contendibilità) che hanno permesso di semplificare le procedure amministrative e sono poi stati successivamente replicati in altri bandi.

*"Questi strumenti nascono con GG e consentono un abbattimento dei costi. La profilazione consente di determinare immediatamente il costo della politica; ad esempio se la misura 3 viene pagata sulla base del profiling, così come il tirocinio, hai immediatamente la possibilità di calcolare e determinare il costo del servizio. Quindi i costi standard hanno eliminato quel mare di carta che si ha con una rendicontazione a costi reali. Grazie a questi strumenti c'è stato un abbattimento dei costi e dei tempi della rendicontazione. Si tratta di novità che sicuramente sono state accolte positivamente e che sono state poi replicate in altri bandi. Tutti i bandi infatti ora seguono la regola dei costi standard e della profilazione"* (Regione Calabria).

*"Garanzia Giovani ha promosso una standardizzazione; la profilazione ad esempio è stata estesa anche agli utenti di dote lavoro però è stata prevista prima in Garanzia Giovani. Altro esempio; ho partecipato con ItaliaLavoro alla una sperimentazione di un progetto rivolto agli*

*extracomunitari che riprendeva tutte le modalità operative di Garanzia Giovani nel senso che di fatto ne ricalcava tutte le modalità... si attivavano quindi tirocini eccetera" (CIOFS-FP).*

Un ulteriore elemento che ha accompagnato l'introduzione, a livello nazionale, di Garanzia Giovani che non si lega a questa specifica misura, quanto piuttosto al processo di modernizzazione delle politiche attive del lavoro in cui si inserisce Garanzia Giovani, è l'istituzione dell'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro; si tratta di una novità valutata positivamente dalla Regione.

*"L'istituzione di Anpal è stata fantastica, prima avevamo il Ministero e la Regione e in mezzo ItaliaLavoro che faceva da raccordo, però non era un interlocutore diretto e il distacco dal territorio era maggiore. Anpal nasce con una prospettiva diversa e molti degli interlocutori di ItaliaLavoro sono confluiti in ANPAL. Quindi loro hanno una conoscenza del territorio maggiore, basta considerare che ItaliaLavoro supportava in molte attività i Centri per l'Impiego e le Regioni, quindi conoscevano i problemi, si sono fatti portavoce e quindi con ANPAL il rapporto è cambiato. Inoltre, con ANPAL facciamo spesso delle riunioni con tutte le Regioni, minimo un paio al mese" (Regione Calabria).*

#### 7.4. Le difficoltà nell'avvio della misura

In Calabria, le difficoltà di avvio della misura hanno riguardato la gestione dell'elevato numero di iscrizioni raccolte in rapporto alle risorse di personale dedicato alla misura. Questa difficoltà ha determinato dei ritardi nei pagamenti sia a favore dei ragazzi sia degli operatori. Ulteriori difficoltà hanno infine riguardato la gestione dei database.

*"Noi scontiamo, una serie di problemi legati a tutti i procedimenti che riguardano una moltitudine di persone, il problema di gestire le domande, le istruttorie e le risposte alla moltitudine di utenti e alla moltitudine (più ridotta ma sempre ampia) di enti e soggetti ospitanti, di enti promotori e, più in generale, di tutti i vari attori coinvolti nel percorso di Garanzia Giovani. Quindi le difficoltà, banalmente, non sono di natura qualitativa, ma di tipo quantitativo. Le difficoltà riguardano quindi il riuscire a gestire le istruttorie e a fare in modo che le risposte arrivino in tempi utili ai richiedenti. Non è tanto un problema di complessità dato che le istruttorie non sono neanche particolarmente complicate; il problema è che sono tante e la forza lavoro che si dedica all'attività gestionale non è commisurata al numero di domande" (Regione Calabria).*

Secondo quanto emerso nel corso delle interviste, le difficoltà di gestire l'elevato numero di domande raccolte nella prima fase di GG non sono tanto legate a una carenza del personale quanto piuttosto a una distribuzione delle risorse e delle competenze all'interno della Regione. I problemi gestionali peraltro non sono stati risolti neanche attraverso l'affidamento esterno (tramite appalti) perché in questo caso l'assenza di una continuità lavorativa è stata comunque un ostacolo. Inoltre, anche nel caso in cui si ricorra ad appalti esterni, la responsabilità dei procedimenti rimane chiaramente in capo alla Regione e questo tende a rallentare le procedure.

*"C'è un problema di carenza del personale, ma in realtà il discorso è un po' più complesso. Questa Regione ha 2.200 dipendenti e non sono pochi. Il problema è la distribuzione delle persone e la qualità, per cui noi abbiamo magari un dirigente che fa tanto, un responsabile procedimento che fa tantissimo ma non sono due persone che possono dare la risposta. C'è bisogno un gruppo continuativo di lavoro che su quello ci metta energie e testa (...). Peraltro non sempre l'assistenza tecnica, che pure viene attivata, riesce a dare risposte e questo soprattutto perché non ha continuità. C'è anche una grande differenza rispetto all'assunzione di responsabilità. Perché lei firma le carte e io firmo le carte e proviamo a metterci un minimo di attenzione in più, di impegno in più, l'assistenza tecnica con tutta la buona volontà ce ne sono tanti sono anche bravissimi... L'assistenza tecnica offre un supporto: supporto all'istruttoria, supporto all'attività di rendicontazione eccetera; ma poi chi firma è sempre un solo soggetto e questo è il problema di fondo. Quindi istruttorie fatte da chiunque, più o meno competente, però il problema è che l'interlocutore nei confronti dell'esterno piuttosto che nei confronti di ANPAL o degli enti promotori o dei soggetti ospitanti rimane uno quindi lì poi si crea di imbuto e le attività vanno a rilento" (Regione Calabria).*

Concretamente, il problema più rilevante che è emerso a seguito della difficoltà di gestire un alto numero di domande ha riguardato i ritardi nei pagamenti che hanno interessato sia i giovani sia gli enti promotori. Questi ritardi hanno avuto un notevole impatto sulla misura dato che hanno demotivato entrambi. Questo è quanto emerso nel corso dell'intervista con il referente del Consorzio Macramé, consorzio che ha peraltro rinunciato a partecipare alla seconda fase di GG.

*"Se io dovessi chiedermi: oggi, alle stesse condizioni, lo rifarei? Non lo farei assolutamente non c'è una cosa che ha funzionato; possiamo dire solo di aver dato delle possibilità ai ragazzi, ma i ragazzi erano più arrabbiati di noi, si sentivano presi in giro, perché comunque anche il riconoscimento dovuto, i 400 euro in alcuni casi sono stati pagati con un anno di ritardo e questo ha generato un effetto a catena sui social e non era diventato neanche facile coinvolgere i ragazzi sul programma (...) Vista l'esperienza che ho fatto, visto il rapporto con i ragazzi che alla fine hanno perso fiducia anche nei nostri confronti, perché l'interfaccia siamo noi, visto che la Regione ci pagava con due anni di ritardo, visto il lavoro faticoso che devi fare, non ne vale la pena (...) Fortunatamente noi siamo un'organizzazione che non vive solo di queste cose, non siamo solo un APL e quindi non viviamo esclusivamente di servizi per il lavoro; noi fortunatamente qui dentro facciamo tante altre cose (...) ci sono però APL che sono andate in tilt, perché avevano posti di lavoro a rischio, c'era chi aveva assunto persone per lavorare sul programma" (Consorzio Macramé).*

Il fatto che queste difficoltà abbiano scoraggiato molti enti promotori e molti ragazzi è confermato anche dall'intervista con il CIOFS.

*"Con riferimento alla partecipazione degli enti promotori, direi che al momento (nel territorio di Reggio Calabria) siamo 4 o 5 rispetto ai 30 della fase iniziale (...) Le difficoltà nei pagamenti hanno poi scoraggiato molti ragazzi. Alcuni tirocini sono partiti nel 2015, i ragazzi sono stati*



*pagati nel 2017. So che su Facebook c'era anche un gruppo di ragazzi che reclamava i pagamenti (...) noi per fortuna abbiamo avuto anche un'utenza diciamo più tollerante. Ma altri enti hanno avuto problemi, i ragazzi hanno fatto delle intimidazioni al pagamento, in alcuni casi anche tramite avvocati" (CIOFS).*

A fronte di queste problematiche, la seconda fase di GG sembra partire con molto meno slancio rispetto alla prima, le richieste sono infatti drasticamente diminuite nel corso del tempo.

*"Nella prima fase sono stati coinvolti tantissimi ragazzi che nella seconda fase credo non ci saranno. Diciamo che è finita quella spinta di novità che aveva inizialmente anche illuso, l'avevano presentata come una politica proprio strutturale nei confronti della disoccupazione giovanile (...) Alla fine cosa si è risolto? Si è trattato di un'ulteriore delusione delle aspettative" (Consorzio Macramé).*

*"Per quanto riguarda l'affluenza dei ragazzi, all'inizio c'è stato un interesse notevolissimo; tanto è vero che qui non si poteva entrare, tutto questo piano era pieno di ragazzi (...). Il flusso ora si è ridotto tantissimo, è emerso un disinteresse notevole nel corso degli anni" (CPI Reggio Calabria).*

Secondo il CPI diverse azioni sarebbero necessarie per incoraggiare i ragazzi ad aderire al programma; tra queste anche questioni tecniche come ad esempio il fatto che ai giovani non è consentito un accesso diretto alla visualizzazione del *matching*. Le offerte di lavoro che sono pubblicate da parte delle aziende ospitanti non possono infatti essere visualizzate dai ragazzi.

*"I ragazzi vengono qui a scatola chiusa, vengono presi in carico e noi diciamo loro che li contatteremo nel caso ci siano aziende interessate ai loro profili. Ma alla fine loro non prendono visione della situazione ed è un peccato questo perché ci sono tante aziende accreditate sul sistema ma solo noi e gli enti accreditati abbiamo accesso alla visualizzazione delle aziende. Sarebbe invece utile che il ragazzo potesse autocandidarsi, decidere a quale azienda rivolgersi. Questo per me è un grosso limite, perché tanti ragazzi non prendendo visione della cosa e alla fine si scoraggiano (...) Quello che vedo io è che il flusso di ragazzi si è ridotto tantissimo. C'è stato un disinteresse notevole negli anni, non so se è per la questione del matching, per il fatto che i pagamenti sono arrivati con molto ritardo, per il fatto che tante volte c'è stato anche un ritardo nell'accreditamento delle aziende. I ragazzi si sono scoraggiati e queste cose secondo me hanno inciso" (CPI Reggio Calabria).*

Ulteriori problematiche hanno infine riguardato la gestione delle banche dati.

*"Un altro problema poi è stato con le banche dati, ognuno usava la propria. Noi (Regione Calabria) eravamo già fortunati perché avevamo una rete; tutti i CPI utilizzavano la stessa piattaforma, però la Regione ne utilizzava una, ANPAL ne utilizzava un'altra, INPS ne utilizza un'altra" (Regione Calabria)"*

*"La fase iniziale è partita malissimo, non funzionavano i sistemi e i portali. Finché c'è stato Click Lavoro, che era il portale ministeriale, la presa in carico non è andata bene, tanto è vero che tutte le prese in carico fatte da maggio 2014 fino a gennaio 2015 circa le abbiamo poi dovute rifare. Quindi son dovuti tornare tutti ragazzi nuovamente e abbiamo dovuto fare di nuovo la presa in carico su un nuovo portale che poi ci è stato fornito dalla Regione" (CPI Reggio Calabria).*

## 7.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale

L'avvio della misura e le relative campagne informative sono stati realizzati dalle Province. Come emerso nel corso dell'intervista con i referenti del CPI, nel territorio di Reggio Calabria la Provincia ha svolto un ruolo di primo piano organizzando una serie di incontri formativi e sostenendo una importante campagna di comunicazione in fase di avvio della misura.

*"Ci sono stati molti seminari di formazione in quel periodo (...) abbiamo anche fatto dei seminari informativi rivolti all'utenza, abbiamo invitato i ragazzi sia qui (rif. ai CPI) sia alla Provincia; abbiamo fatto workshop e seminari invitando anche le aziende e gli enti promotori, le associazioni di categoria, la Camera di Commercio, i consulenti e i commercialisti". (CPI Reggio Calabria)*

Successivamente all'abolizione delle Province le competenze, come è noto, sono state attribuite alla Regione. La gestione regionale è stata interessata da un cambio di dirigenza che ha inciso positivamente sul funzionamento della misura. Secondo quanto emerso nel corso delle interviste, la prima gestione è stata infatti piuttosto critica.

*"La vecchia dirigenza gestiva in maniera personalistica questa misura; il Dirigente era l'unico referente del programma, era l'unico che rispondeva alle mail e di fatto non rispondeva. C'era quindi una difficoltà ad avere un interlocutore anche per quesiti relativi al funzionamento della misura (...) Anche rispetto all'accreditamento, il processo è partito ma non è stato accompagnato (...). Anche nella gestione della piattaforma non c'era una strumentazione adeguata non c'erano circolari esplicative (...) Ora la situazione è un po' cambiata e la Regione ha dovuto fare uno sforzo non indifferente per riuscire a recuperare tutto ciò che non era stato fatto prima e riportare la situazione all'ordine" (Consorzio Macramé).*

Il ruolo della Regione è tuttavia cambiato con la nuova dirigenza e, come emerge dalle interviste, il livello regionale è ora percepito come un attore chiave che è effettivamente in grado di promuovere il funzionamento della misura.

*"Inizialmente, molte difficoltà hanno riguardato ad esempio il livello procedurale; non sapevamo neppure come protocollare i documenti; se le convenzioni dovevano avere delle copie con protocolli diversi oppure se ne bastava uno. Dalla Regione non c'era un sostegno nella fase iniziale. Ma poi le cose sono cambiate e bisogna riconoscere il merito all'attuale Responsabile*

*del Procedimento (...) La parte procedurale è migliorata nettamente e ora ci confrontiamo spesso con la Regione. Ad esempio, prima per avere un'informazione mi ritrovavo anche settimane intere a telefonare, ora se abbiamo difficoltà ci confrontiamo" (CIOFS-FP).*

Il centro per l'impiego però sottolinea che, in passato, il rapporto con la Provincia era più immediato perché poteva contare sulla prossimità territoriale. Per rafforzare il rapporto con la Regione, il CPI sottolinea inoltre la necessità di prevedere incontri più strutturati e a cadenza regolare.

*"Con la nuova dirigenza, la Regione ci ha supportato (...) sono stati organizzati vari incontri di formazione, non siamo stati abbandonati. Credo però che ci sia un limite che riguarda la distanza geografica; il fatto che la sede sia a Catanzaro crea un distacco secondo me, per noi è un disagio questo, perché ad esempio se ho bisogno di verificare una pratica io devo prendere la macchina e andare a Catanzaro. Sarebbe allora utile che si facessero degli incontri stabili di confronto magari a cadenza mensile" (CPI Reggio Calabria).*

Con l'avvio di Garanzia Giovani, la Regione Calabria ha sperimentato la concorrenza fra pubblico e privato. Garanzia Giovani è stata quindi apripista per promuovere lo sviluppo di un sistema che mette sullo stesso piano pubblico e privato e che interessa ora la generalità dei servizi per il lavoro.

In sostanza, con Garanzia Giovani, *"il pubblico ha riconosciuto un valore aggiunto al privato che erogava le politiche e si è quindi iniziato a fare rete con il privato"*(Regione Calabria).

Questa apertura al privato è valutata positivamente dalla Regione sia a fronte delle scarse risorse di cui dispongono i Centri per l'Impiego, sia con riferimento alla più capillare presenza nel territorio degli operatori privati piuttosto che dei CPI. Inoltre, secondo la Regione, gli operatori privati, beneficiando di pagamenti a prestazione, sono maggiormente spinti ad attivarsi. I ragazzi accedono ai CPI per la presa in carico e quindi per perfezionare l'adesione al programma e per realizzare l'orientamento di primo livello. Una volta realizzata la presa in carico ai giovani viene chiesto se vogliono proseguire il percorso con i CPI o indirizzarsi verso un operatore privato.

*"I dipendenti (rif. CPI) non ce la fanno. Quindi hanno iniziato a gestire l'ordinario delegando le attività specialistiche, come ad esempio l'orientamento di secondo livello. Il privato ha avuto così la possibilità di dimostrare che aveva le capacità necessarie; e come e perché le dimostrava? Perché in Garanzia Giovani hanno ovviamente un incentivo economico alla realizzazione della misura (...) I ragazzi quando arrivano al centro per l'impiego per la presa in carico, e quindi per perfezionare l'adesione al programma, ricevono un orientamento di primo livello. Successivamente, gli operatori chiedono al ragazzo se vogliono essere seguiti dal CPI o se preferiscono un ente privato e mostrano al ragazzo l'elenco degli enti privati accreditati in Regione per l'erogazione delle varie politiche. Quindi il ragazzo sceglie e spesso sceglie il privato che è più vicino territorialmente e ha un'agenda per gli appuntamenti con più disponibilità" (Regione Calabria).*

Questa procedura ha riguardato soprattutto i primi mesi di attuazione dato che molti enti promotori non erano ancora accreditati e non potevano quindi realizzare direttamente la presa in carico. Questo emerge dall'intervista realizzata con i referenti del CPI.

*"Qui (Rif. CPI) c'è stato un boom, un flusso notevolissimo di utenza. All'epoca, febbraio 2015, gli enti promotori ancora non erano accreditati nella piattaforma, quindi praticamente tutte le prese in carico sono passate da qui, tutte tutte. In quella fase i ragazzi restavano con noi, non passavano a nessun ente privato, perché ovviamente non erano accreditati" (CPI Reggio Calabria).*

Nella fase attuale invece la situazione è mutata dato che ora ci sono molti enti accreditati che si occupano dell'orientamento di secondo livello e successivamente delle misure da attivare. In sostanza, la governance della misura, al momento, si basa di fatto su un modello che attribuisce la presa in carico e il colloquio di primo livello ai CPI e il colloquio specialistico e il ruolo di ente promotore agli operatori privati.

*"I ragazzi vengono qui e spesso hanno molte difficoltà anche a fare l'adesione al programma; noi allora li aiutiamo, va tenuto conto che ci sono ragazzi svantaggiati, alcuni ad esempio non hanno l'email e allora gli creiamo una email e li aiutiamo ad aderire al programma, a registrarsi. Successivamente, prendono un appuntamento e facciamo un primo colloquio, registriamo l'anagrafica e poi facciamo la misura 1B, ovvero la presa in carico del ragazzo. A questo punto spieghiamo che in questo momento non abbiamo l'opportunità di attivare tirocini perché stiamo aspettando delucidazioni da parte della Regione Calabria, quindi loro nella maggior parte dei casi scelgono di rivolgersi a un ente e noi forniamo un elenco di quelli accreditati su garanzia giovani, e fissiamo un appuntamento per loro. A quel punto i giovani vanno a fare l'orientamento specialistico (misura 1C) con l'ente e lì si decide cosa attivare un tirocinio, eccetera" (CPI Reggio Calabria).*

Questo modello non è tuttavia condiviso dal CPI, come emerso nel corso delle interviste, il CPI di Reggio Calabria vorrebbe infatti svolgere anche il ruolo di ente promotore, ma nel quadro della normativa attuale questo non è (di fatto) possibile. Per la seconda fase di Garanzia Giovani è stato infatti previsto che per, il *matching*, gli enti promotori individuino dieci candidati. In sostanza, per ogni offerta di tirocinio devono essere inserite fino a dieci candidature, ma il CPI in quanto ente pubblico è sottoposto a vincoli maggiori rispetto alle APL e deve quindi disporre di specifiche linee quindi regionali che disciplinino i criteri utili a procedere alla selezione dei profili più idonei.

*"La criticità più evidente in questa seconda edizione è che il centro per l'impiego ancora non è entrato in gioco come ente promotore. Noi come centro per l'impiego (e quindi come ente pubblico) ci siamo posti il problema di come scegliere tra una platea di ragazzi presi in carico le candidature più idonee. Abbiamo posto il problema alla Regione, ma ancora non ci hanno dato indicazioni per procedere, quindi siamo fermi da questo punto di vista (...) Di fatto noi siamo in handicap rispetto agli altri" (CPI Reggio Calabria).*

All'opposto di quanto emerso dall'intervista con la Regione, che descrive un sistema di governance della misura in due step in cui al CPI sono demandati gli adempimenti amministrativi connessi alla misura, mentre i privati svolgono il ruolo di enti promotori; il CPI di Reggio Calabria vorrebbe svolgere il ruolo di ente promotore e alla domanda "come concepite il vostro ruolo? Vi ritenere soggetto che integra il ruolo degli enti privati o competitor rispetto ad essi?" la risposta è stata quella che segue.

*"Competitor, assolutamente (...) però ci sono dei vincoli burocratici maggiori dai quali non si può prescindere. Sulla carta è previsto che il Centro per l'impiego sia alla pari degli enti accreditati e possa quindi svolgere il ruolo di soggetto promotore. Ma di fatto il CPI al momento non può svolgere questo ruolo perché non ci sono delle linee guida. Per noi la priorità è che la Regione scioglia questo nodo anche perché nell'avviso che è stato pubblicato su Garanzia Giovani c'è scritto che il centro per l'impiego è anche ente promotore"* (CPI Reggio Calabria).

Peraltro a differenza della prima fase in cui era previsto che gli enti accreditati si potessero occupare della presa in carico, per la seconda fase è stato previsto che tutte le prese in carico siano di competenza dei CPI e che le misure possano poi essere attivate dagli operatori privati. In sostanza, è stato definito un sistema a due livelli che sembra attribuire un ruolo prevalentemente amministrativo ai CPI. Questi ultimi tuttavia non sembrano riconoscersi in queste funzioni.

## 7.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale

GG mostra una certa difficoltà nel raggiungimento degli utenti più vulnerabili. Tuttavia, come emerso nel corso delle interviste, questa misura attiene al campo delle politiche attive del lavoro e come tale non deve essere confusa con le misure che si rivolgono ai soggetti svantaggiati e sono solitamente competenza dei servizi sociali piuttosto che dei servizi per il lavoro e per la formazione.

*"La fascia giovanile davvero in difficoltà con misure di questo tipo non la intercettiamo, perché queste sono misure di politica attiva offerta a chi, in qualche modo, è in movimento. Garanzia Giovani è una politica attiva del lavoro, si rivolge a chi è attivabile, non a chi non lo è. Quelli che dovrebbero essere destinatari delle politiche di inclusione, con Garanzia Giovani non riusciamo a raggiungerli"* (Regione Calabria).

Rispetto alla misura 1D non emergono particolari aspettative, piuttosto la Regione ritiene che i CPI (per le loro stesse caratteristiche) non potranno svolgere un ruolo chiave nell'implementazione di questo particolare tipo di interventi.

*"Il discorso è provare a capire bene come deve essere gestita la misura 1D, i CPI non hanno la possibilità di uscire dalle loro strutture, per andare a intercettare le persone. Perché i ragazzi al centro per l'impiego non ci vanno. Intanto non sanno nemmeno se esiste, dove è, che cosa fa. Si sentono ad ogni modo respinti da una struttura del genere. Nonostante le attività, o lo*

*sai perché la scuola ti fa orientamento, ma un ragazzo che è un NEET è fuori da ogni circuito, loro parlano di fare una verifica tramite INPS, di vedere i nuclei familiari svantaggiati da un punto di vista economico e intercettare lì, ma il CPI non lo può fare. Il privato quello che poteva fare lo ha già fatto, perché ha un interesse a guadagnare i 35,50€ dell'orientamento. Quindi se sa che il ragazzo è sotto l'ulivo lo recupera. Però poi non riesci a tenerlo, perché sono disinteressati, ma hanno problemi economici quindi magari aiutano la famiglia in nero. Quindi secondo me era più utile fare una attività volta a incentivare il ragazzo, come si fa con i tirocini. Perché magari se l'indennità di frequenza di un corso gliela riconosci o comunque gli riconosci il rimborso spese riesci a far muovere il ragazzo" (Regione Calabria).*

In generale, dalle interviste emerge anche la necessità di politiche integrate volte a contrastare la vulnerabilità, che appunto non può essere affrontata ricorrendo esclusivamente alle politiche per il lavoro.

*"Il tema è l'empowerment; il costruire dei percorsi, dei binari su cui i giovani riescano a camminare. (...) La responsabilità non è dei ragazzi, è nostra quindi abbiamo bisogno di lavorare intorno a questi fenomeni prima di vederli conclamati. (...). In questa prospettiva, stiamo cercando di alimentare tutte quelle forme di rapporto dei giovani con i contesti sociali attraverso progetti di volontariato attraverso progetti di servizio civile attraverso una serie di attività che consentono ai giovani anche di fare esperienza formativa nella fase di finale del percorso scolastico oppure nella fase di completamento dell'obbligo formativo. Ovviamente, per quanto riguarda l'avvio al lavoro, abbiamo utilizzato gli strumenti di politica attiva previsti a livello nazionale come GG. Però abbiamo anche messo a punto un altro modello quello dei Piani Locali per il Lavoro che si rivolgono ai giovani altamente qualificati e che adesso vorremmo sperimentare anche sui giovani con basse qualifiche" (Assessorato Regione Calabria).*

## 7.7. L'impatto della misura sull'utenza

In un contesto come quello della Calabria, caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione, GG ha necessariamente un ridotto impatto occupazionale. GG costituisce infatti un singolo strumento di policy che dovrebbe essere inserito in un più ampio quadro di politiche a sostegno dell'occupazione giovanile. Di questo sembrano ben consapevoli gli intervistati.

*"Se il lavoro non c'è non è che arriva il programma di inserimento e ti toglie 2.000 o 3.000 disoccupati nella Regione; non è logico; per creare occupazione; devi creare sviluppo; devi creare aziende che assumono; non è che le aziende non assumono perché non c'è garanzia giovani, assolutamente non è così c'è un problema strutturale dell'economia; di capacità di assorbire... è più conveniente tenere le persone al nero perché le aziende non ce la fanno a pagare un lavoratore a costo pieno. Quindi il programma Garanzia Giovani è buono perché permette ai ragazzi di fare esperienza e questo può essere il valore aggiunto del programma che laddove ha funzionato ha permesso ai ragazzi di fare formazione in azienda. Si tratta peraltro di un esito che anche a noi può gratificare e dare soddisfazione. Ma appunto il problema non è della misura ma piuttosto del mercato del lavoro" (Consorzio Macramé)*



La percezione di problematiche generali legate alla necessità di sviluppare politiche integrate di attivazione lavorativa e sostegno allo sviluppo economico, si accompagna alla percezione di problematiche di livello più micro relative ad esempio alla necessità di migliorare le strategie di incontro fra domanda e offerta di lavoro.

*"Il problema vero di Garanzia Giovani (ma anche di dote lavoro) è: quanto lavoro regolare c'è in questa Regione? quanto lavoro c'è che può essere intercettato e che risponde alle domande dei giovani? (...) Ci sono richieste di figure che spesso non si trovano e c'è un'offerta di giovani laureati non rispondenti alle figure richieste. C'è una richiesta, ridotta rispetto alla quantità di domanda, ma c'è anche un disallineamento fra la richiesta (pur minima) che c'è e l'offerta. Noi facciamo queste misure, vanno benissimo ma contestualmente facciamo un lavoro altrettanto importante sul sistema imprenditoriale? in questo momento non c'è, ma se noi non aiutiamo le imprese a crescere le imprese non avranno mai bisogno di tante persone; se poi non facciamo anche un lavoro che ci aiuta a mantenere i percorsi di legalità nel lavoro è ancora peggio" (Assessorato Regione Calabria).*

Le interviste hanno poi evidenziato che in molti casi Garanzia Giovani è stata utilizzata per regolarizzare attività lavorative realizzate nel sommerso.

*"Molti ragazzi sono arrivati direttamente qui dalle aziende; in altre parole, spesso le aziende ci segnalano i ragazzi in possesso dei requisiti; li segnalavano perché li conoscevano perché avevano già fatto qualche esperienza e quindi un buon 30% di questi tirocini avevano utilizzato questo canale segnalati dall'azienda (...) Questa è stata una cosa frequente, i ragazzi magari prima lavoravano in nero e poi con Garanzia Giovani hanno fatto un percorso formale" (Consorzio Macramé)*

*"Spesso e volentieri lo strumento di Garanzia Giovani nel nostro contesto è utilizzato per regolarizzare il giovane che lavorava in nero, quindi per queste persone lo strumento di Garanzia Giovani è stato positivo, ha permesso di uscire dal mercato del lavoro nero. Anche il ragazzo è riuscito attraverso questa misura a farsi regolarizzare, un riconoscimento. Con gli incentivi l'azienda smette di considerarlo come lavoratore in nero, lo registra e si innesca un processo che può andare bene anche al ragazzo" (CPI Reggio Calabria).*

*"In territori come il nostro, caratterizzati da alti livelli di dispersione scolastica e disoccupazione, l'idea che i giovani abbiano la possibilità di inserirsi in un contesto aziendale è positiva. In questo territorio inoltre c'è molto lavoro sommerso e anche le aziende non conoscono strumenti come i tirocini o l'accompagnamento al lavoro. Il punto di forza è stato il fatto che avendo delle agevolazioni questi ragazzi sono stati assunti magari con contratti a tempo determinato che sembra poco, ma è tanto per un contesto come il nostro che purtroppo vive di lavoro sommerso (...). Diciamo che io valuto positivamente qualsiasi iniziativa che dia l'opportunità a un giovane di inserirsi in un contesto lavorativo o di avere un'opportunità formativa; arricchire sia le proprie conoscenze che fare un'esperienza di lavoro nella nostra realtà consente di dare un'alternativa al giovane, perché da noi c'è un contesto sociale problematico" (CIOFS-FP).*

Infine, Garanzia Giovani è stata volano sia per avvicinare i giovani ai servizi per il lavoro, sia per innovare la percezione che gli utenti hanno dei CPI.

*"Sicuramente con GG i giovani hanno avuto l'opportunità di avvicinarsi a delle politiche che prima non conoscevano: un orientamento di secondo livello, ad esempio, non lo conosceva nessuno. Adesso i giovani vanno dagli enti privati o pubblici a fare un bilancio delle competenze, hanno capito l'importanza di guardarsi dentro per individuare la strada da prendere. Direi quindi che la presenza di un ente privato che ti dedica un'ora per spiegarti come compilare un curriculum è importante. Spesso i giovani inviavano curricula che non venivano considerati perché non avevano magari i requisiti minimi di contenuti e quindi finivano direttamente cestinati. Anche l'incrocio fra domanda e offerta, e quindi l'incontro del ragazzo con un'azienda, è un elemento importante, perché molti non sanno neanche come rapportarsi e hanno bisogno di capire come si articola un colloquio. Si tratta di opportunità che prima non c'erano, al Centro per l'Impiego ci si iscriveva e punto. Ora c'è qualcosa di più e sono comunque elementi che aiutano i giovani a crescere" (Regione Calabria).*

*"Garanzia Giovani è stata un trampolino di lancio. Grazie a GG si è modificato completamente il concetto di ufficio collocamento (.) è come se si fosse aperta una nuova era; siamo passati dall'ufficio collocamento al centro per l'impiego ed è cambiato l'approccio dell'utente nei confronti dell'impiegato. Ora non si viene qui per una semplice iscrizione, timbrare il tesserino, per iscriversi come disoccupato. Ora c'è un approccio diverso. Con GG sono stati avviati i primi servizi specialistici; (...) si è avviato un centro multiservizi che si è esteso anche ad altri interventi (ad esempio dote lavoro). Adesso il centro per l'impiego è questo, è il patto che io faccio con l'utente (ragazzo, adulto o anziano), con il quale ci impegniamo reciprocamente nella ricerca di un impiego (...)" (CPI Reggio Calabria).*

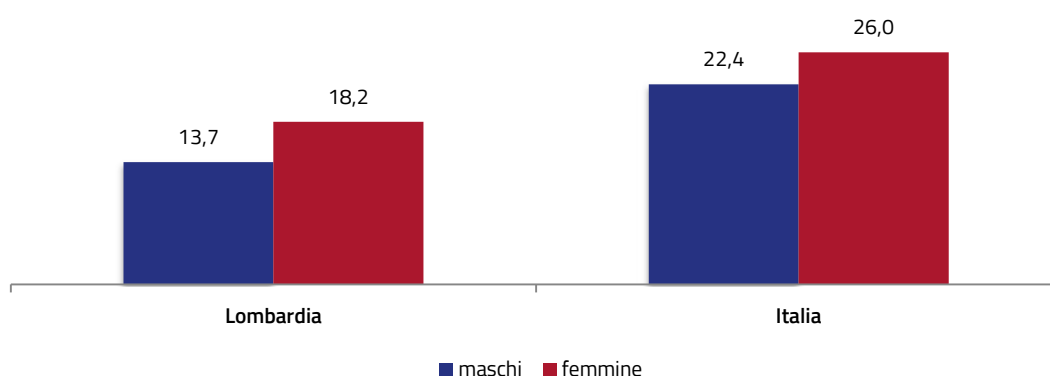


## 8. Regione Lombardia

### 8.1. Il contesto regionale

In Lombardia, la percentuale di NEET sul totale dei giovani di età compresa fra 15 e 29 anni è inferiore alla media nazionale sia nel caso delle ragazze sia dei ragazzi. In particolare, la differenza fra ragazze e ragazzi è pari a 4,5 punti percentuali a sfavore delle prime; si tratta di una distanza leggermente superiore alla media nazionale (3,6 punti percentuali) (figura 8.1).

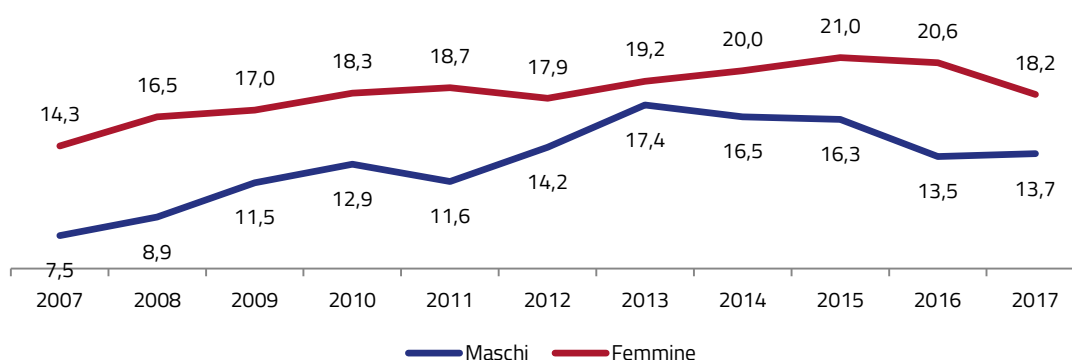
Figura 8.1. I NEET per genere, Italia e Lombardia, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

Guardando all'evoluzione del fenomeno nel periodo della crisi, vediamo che in Lombardia la percentuale di ragazze NEET si è mantenuta costantemente superiore rispetto a quella dei ragazzi. Le maggiori differenze si registrano nel 2008, nel 2011 e nel 2016 quando il divario supera i 7 punti percentuali (figura 8.2).

Figura 8.2. I NEET per genere, serie storica, Lombardia



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

Guardando ai tassi di disoccupazione e occupazione dei giovani emerge un trend che in Regione Lombardia è più favorevole per i giovani rispetto a quello registrato nel resto del paese. Se consideriamo la fascia d'età 15-29 anni, lo scarto fra il tasso di occupati in Italia e in Lombardia è pari a 9,9 punti percentuali. Infatti, se in Italia il 24,8% dei giovani di questa fascia d'età è disoccupato, questa percentuale scende al 15% in Lombardia. Analogamente a quanto evidenziato a livello nazionale, la disoccupazione colpisce maggiormente i giovani lombardi fra 15 e 24 anni rispetto a quelli di fra 20 e 24 anni (tabella 8.1).

Tabella 8.1. Tasso di disoccupazione giovanile per fasce d'età, 2018

	15-29	15-24	20-24
Lombardia	15,0	20,8	18,5
Italia	24,8	32,2	29,5

Fonte: Istat dataset "tasso di disoccupazione" (scaricati il 17 maggio 2019)

Anche se consideriamo i tassi di occupazione, la condizione in Lombardia è più favorevole per i giovani rispetto al resto d'Italia. Infatti, in Lombardia sono occupati il 39,9% dei giovani fra 15 e 29 anni contro una media nazionale del 30,8%. Analogamente a quanto avviene in Italia, in questa Regione i tassi di occupazione salgono se si considera la fascia 18-29 anni (49,5%) e diminuiscono con riferimento a quella 15-24 anni (23,2%) (tabella 8.2).

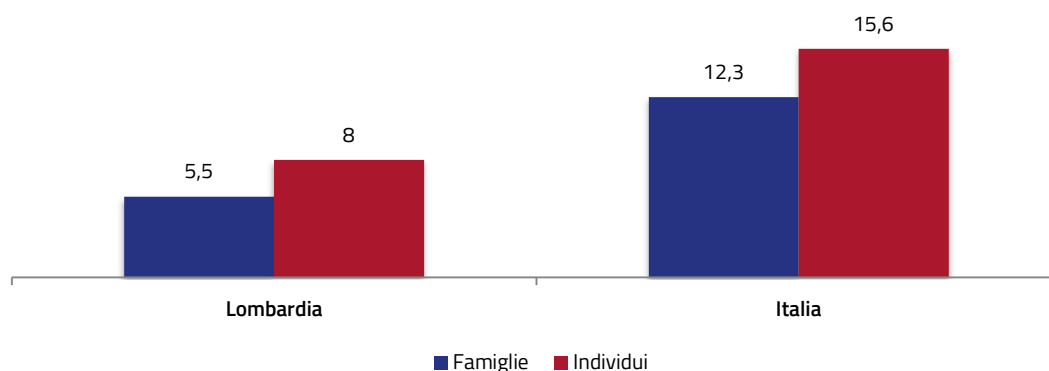
Tabella 8.2. Tasso di occupazione giovanile per fasce d'età, 2018

	15-29	15-24	18-29
Lombardia	39,9	23,2	49,5
Italia	30,8	17,7	37,8

Fonte: Istat dataset "tasso di occupazione" (scaricati il 18 maggio 2019)

Considerando i dati sulla povertà relativa, emerge un significativo divario fra Lombardia e Italia sia considerando le famiglie, sia gli individui. Se in Italia le famiglie in povertà relativa sono il 12,3% del totale delle famiglie, questa percentuale scende al 5,5% se si considerano le sole famiglie lombarde. Analogamente, gli individui in povertà in Italia sono il 15,6% del totale, mentre in Lombardia sono il 8,3% (figura 8.3).

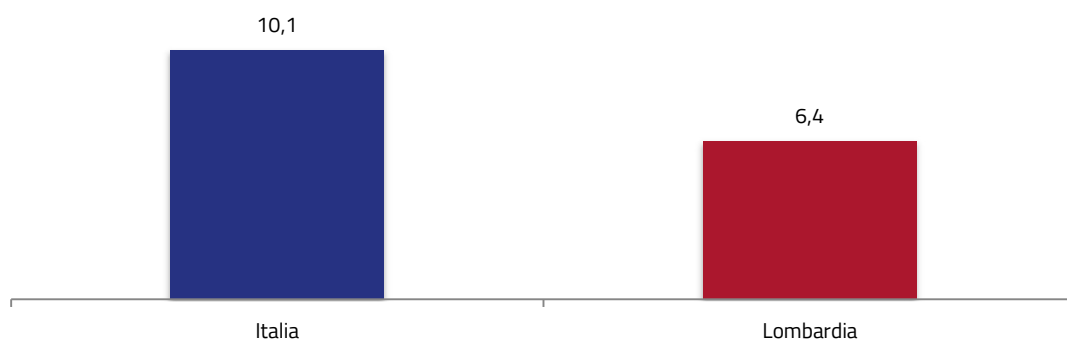
Figura 8.3. Povertà relativa, Lombardia e Italia, 2017.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat dataset "povertà: nuove serie" (scaricati il 9 maggio 2019)

Il fatto che la povertà in Lombardia sia meno diffusa rispetto al resto d'Italia è confermato dal dato sulla grave deprivazione materiale. Questa condizione infatti interessa il 6,4% delle persone che risiedono in Lombardia e il 10,1% delle persone che risiedono in Italia (figura 8.4).

Figura 8.4. Grave deprivazione materiale, Lombardia e Italia, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

## 8.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie

In Lombardia, le politiche regionali della formazione e del lavoro si basano su una rete di operatori pubblici e privati, accreditati dalla Regione. L'accreditamento è necessario per poter accedere ai finanziamenti pubblici e comporta l'impegno, per il soggetto accreditato, di garantire l'erogazione dei servizi secondo gli standard qualitativi e gli obiettivi definiti a livello regionale.

In Lombardia, lo strumento prioritario per attuare le politiche della formazione e del lavoro è la Dote Unica Lavoro (DUL), una somma di risorse destinate alla persona e finalizzate a garantire l'accesso ai servizi formativi e/o di inserimento lavorativo. Il pilastro fondamentale del sistema dote è il Piano di intervento Personalizzato (PIP), definito durante il primo colloquio dell'utente con l'operatore, anche in base alla profilazione dell'utenza, classificata in 5 fasce in base all' "intensità di aiuto".

Nell'ultima versione del programma (periodo 2019-2021), il finanziamento complessivo della misura ammonta a 102.000.000€, di cui 100.000.000€ finanziati sul POR FSE, mentre i restanti 2.000.000€ su risorse proprie del Fondo Regionale Disabili (D.G.R. n. XI/959 dell'11/12/2018).

Nell'ambito del "sistema dote", l'accreditamento consente di individuare l'insieme degli operatori presso i quali è possibile fruire di servizi di politica attiva. L'accreditamento ha dunque sia una funzione di garanzia della qualità dei servizi (dato che la rete rappresenta l'insieme degli operatori autorizzati a erogare servizi nel rispetto dei livelli essenziali di prestazione e la Regione si assume dunque il compito di controllo e garanzia sulla qualità dei servizi) sia di controllo dell'allocazione delle risorse economiche (dato che la rete rappresenta l'universo entro il quale le risorse assegnate possono essere spese).

A giugno del 2017, sul territorio regionale sono presenti 721 soggetti accreditati, dei quali 16 in via provvisoria. Una parte di questi soggetti (poco più del 69%) è accreditata solo per l'erogazione di servizi di istruzione e formazione professionale. Oltre l'8% dei soggetti è accreditato per l'erogazione dei soli servizi al lavoro, mentre più del 22% degli operatori è accreditato per entrambi i servizi. Questi soggetti operano nel territorio tramite proprie filiali (Unità organizzative UO) che devono anch'esse, singolarmente, ottenere l'accreditamento. Le U.O. sono complessivamente 1.514 e, con riferimento alla tipologia di accreditamento, presentano una composizione meno sbilanciata verso i servizi di formazione e più a favore dei servizi al lavoro: quasi il 40% delle U.O. è infatti accreditata esclusivamente per l'erogazione di formazione, il 38% per l'erogazione dei soli servizi al lavoro e il restante 22% per entrambi.

Nel giugno 2017, erano accreditati a erogare servizi al lavoro 221 operatori (dei quali 8 in forma provvisoria) con 912 UO dislocate sul territorio. La rete è costituita prevalentemente da soggetti privati che rappresentano poco più del 70% degli operatori, di questi circa trenta sono Agenzie per il Lavoro (ai sensi della L. 276/2003). Gli enti pubblici costituiscono il 24% degli enti accreditati e sono piuttosto variegati; oltre ai Centri per l'Impiego (alcuni dei quali sono espressione delle Agenzie Formazione Orientamento e Lavoro - AFOL e altri figurano come U.O. accreditate direttamente come espressione delle Province), sono presenti le Province (che hanno accreditato, oltre ai CPI, anche i propri dipartimenti che si occupano di servizi al lavoro e i servizi di collocamento mirato); i Comuni (presenti con i servizi al lavoro per l'inclusione socio lavorativa delle persone fragili), le aziende speciali. Significativa è infine anche la presenza di operatori del terzo settore, in particolare le cooperative sociali (una ventina con oltre una sessantina di U.O.), soggetti con una maggiore propensione all'inserimento lavorativo delle persone fragili e vulnerabili. La presenza di Associazioni e Fondazioni segnala infine che alcuni operatori accreditati alla formazione hanno deciso di accreditarsi anche al lavoro per poter offrire servizi su tutta la filiera.

La lista dei principali enti accreditati nella Regione (tabella 8.3) conferma la compresenza di enti di formazione e servizi al lavoro nel sistema dell'accreditamento lombardo.

Tabella 8.3. I primi 10 operatori per quota sul totale delle spese ammissibili FSE riconosciute agli enti accreditati, 2016

Soggetto accreditato	Quota percentuale
Fondazione ENAIP Lombardia	4,3%
Centro Formativo Provinciale Giuseppe Zanardelli	4,0%
Azienda Bergamasca Formazione	3,5%
Associazione CNOS/FAP Regione Lombardia	2,7%
IAL innovazione apprendimento lavoro Lombardia s.rl. impresa sociale	2,7%
E.C.Fo.P. – Ente Cattolico di Formazione Professionale di Monza e Brianza a.s.c	2,2%
Agenzia Formativa della Provincia di Varese	2,0%
A&I – Società Cooperativa Sociale Onlus	2,0%
Centro Italiano Opere Femminili Salesiane – formazione professionale – Lombardia	2,0%

Fonte: PAR, p.9.

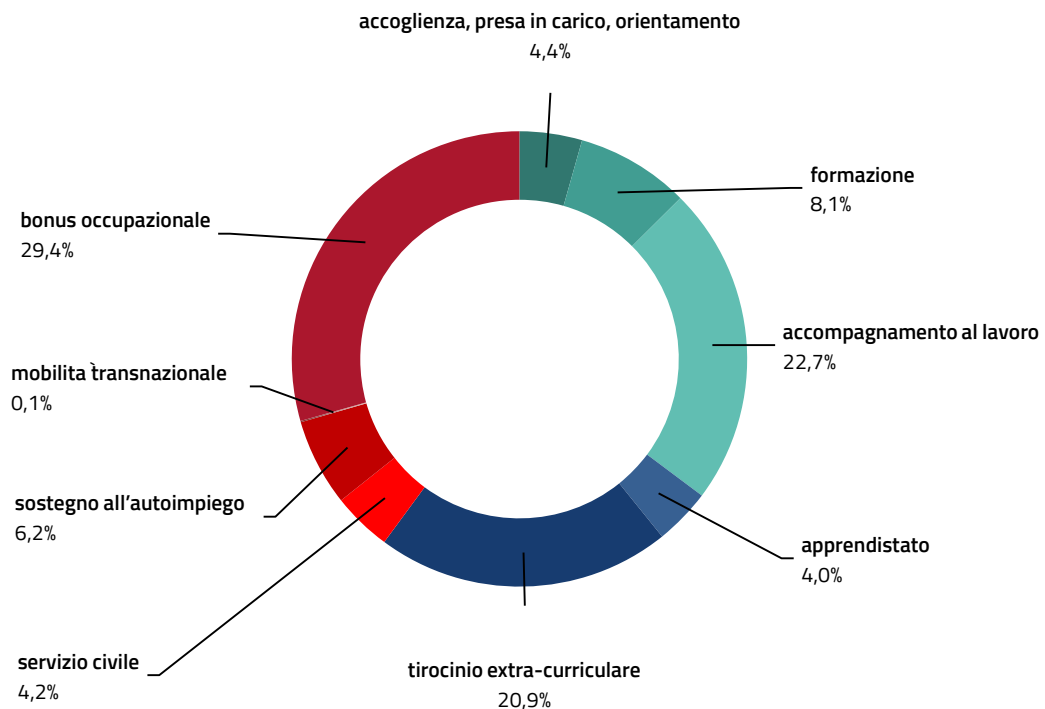
A seguito dell'approvazione del Piano esecutivo regionale di attuazione di Garanzia Giovani, in Lombardia, i giovani NEET hanno potuto accedere al programma a partire dal 1° maggio 2014. Successivamente (dal 16 luglio 2014), l'accesso a GG è stato possibile anche grazie ai servizi di formazione e lavoro offerti nell'ambito della DUL.

A fronte di un target potenziale di 257 mila NEET e di circa 70 mila giovani che annualmente escono dal sistema dell'istruzione, la Regione Lombardia si è posta l'obiettivo di coinvolgere complessivamente circa 52 mila giovani e di garantire 13 mila assunzioni e 22 mila tirocini a grazie a un finanziamento (nel corso della prima fase di GG) di oltre 178 milioni di euro.

Nel corso della prima fase, le risorse finanziarie, che ammontavano complessivamente a 178.356.313 euro, sono state destinate ai bonus occupazionali (29%); all'accompagnamento al lavoro (23%) e ai tirocini (21%); seguono (a una certa distanza in termini percentuali); la formazione (8%), il sostegno all'autoimpiego (6%); la presa in carico (5%), il servizio civile (4%) e la mobilità transnazionale (meno dell'1%)

Come si legge nel PAR, rispetto alla media nazionale, la Lombardia ha concentrato più risorse su bonus occupazionali (il 29,4% contro il 13,1%) e accompagnamento al lavoro (il 22,7% contro il 14%) e meno sulla formazione (l'8,1% contro il 21%). La quota di risorse allocate sui tirocini è invece sostanzialmente in linea con la media nazionale (il 20,9% contro il 21,4%) (Figura 8.5).

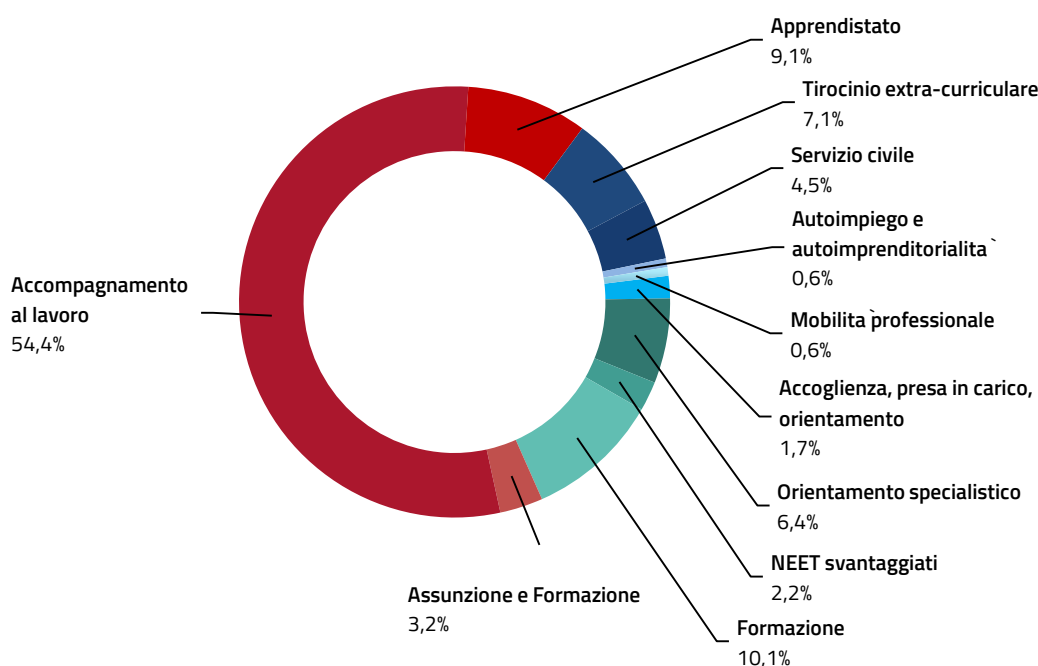
Figura 8.5. L'allocazione delle risorse, Fase I Garanzia Giovani, ammontare complessivo 178.356.313 euro



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR I fase

La Fase I del Programma Garanzia Giovani si è conclusa il 28 aprile 2017. Nel maggio 2017, con D.G.R. n. X/6547 del 04/05/2017, Regione Lombardia ha approvato la riprogrammazione del Piano di Attuazione regionale di Garanzia Giovani. La dotazione finanziaria della seconda fase è stata pari a 77.158.685 euro. Il 54% delle risorse è stato destinato all'accompagnamento al lavoro; seguono la formazione (10%), l'apprendistato (9%), il tirocinio (7%), l'orientamento specialistico (6%), il servizio civile (5%). Alle rimanenti misure (autoimpiego e autoimprenditorialità, mobilità professionale, presa in carico, NEET svantaggiati, assunzione e formazione) è stata infine attribuita una quota di risorse compresa fra l'1 e il 3% delle risorse complessive (figura 8.6).

Figura 8.6. L'allocazione delle risorse, Fase II Garanzia Giovani, ammontare complessivo 77.158.685 euro



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR II fase

### 8.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive

In Lombardia, Garanzia Giovani si è innestata su un modello gestionale già consolidato (DUL e sistema dell'accreditamento) e anche con riferimento agli strumenti di governance operativa previsti da GG (profilazione, costi standard, contendibilità, premialità) emerge una sostanziale continuità per la quale non sono individuabili specifiche novità collegate alla misura. Rispetto agli strumenti di governance operativa previsti da GG le valutazioni sono positive.

*"Il sistema ha funzionato. Almeno dal nostro punto di vista, la profilazione a livello nazionale ha funzionato, in tutto quello che doveva funzionare. È un algoritmo di calcolo che in base a degli indicatori ti dà un profilo, che ti mette in una fascia. Noi abbiamo anche un sistema di*

*profilazione regionale, rivolto alla restante parte della platea dei destinatari delle politiche attive, quindi per le persone con più di 30 anni per le quali si attiva la DUL (...). Non abbiamo avuto problemi ad applicare i costi standard, ci mancherebbe, perché in realtà con il Fondo Sociale Europeo noi abbiamo avuto già tutta la programmazione 2007- 2013 da rendicontare al 70% a costi standard" (Regione Lombardia).*

Sulla questione della contendibilità le opinioni raccolte nel corso delle interviste non sono state pienamente coerenti. La Regione evidenzia infatti che non sono emersi particolari problemi nella gestione, mentre Adecco sottolinea delle difficoltà che hanno riguardato prevalentemente la fase iniziale.

*"Non ci sono stati problemi neanche con la contendibilità. Non sappiamo ancora qual è la quantità esatta di denaro che dovrebbe arrivarci perché noi come Lombardia siamo una delle Regioni più appetibili, cioè abbiamo preso un po' di giovani da fuori. Quindi questi vengono rimborsati attraverso la contendibilità; però non c'è stata ancora assegnata" (Regione Lombardia).*

*"La contendibilità non ha funzionato, alcune problematiche con i portali hanno fatto sì che i ragazzi si iscrivevano al portale e poi si perdevano per strada (...) tantissimi candidati si sono persi nell'etere o sono stati recuperati in tempi piuttosto lunghi" (Adecco).*

Rispetto al confronto con ANPAL emerge che, come autorità di gestione, la Regione si interfaccia direttamente con la Commissione Europea anche se ANPAL ha certamente un ruolo attivo.

*"Con ANPAL c'è un dialogo. Tenga conto però che noi essendo autorità di gestione abbiamo un rapporto diretto con la UE; questo è fuori discussione perché l'autorità di gestione riferisce direttamente alla Commissione Europea. Però l'ANPAL con noi ha sempre avuto un ruolo assolutamente attivo. È chiaro che si tratta di un ruolo perlopiù di coordinamento" (Regione Lombardia).*

#### 8.4. Le difficoltà nell'avvio della misura

In Lombardia, i principali problemi di avvio della misura hanno riguardato il rapporto con la Commissione Europea.

*"Le difficoltà maggiori hanno riguardato la scarsa chiarezza delle regole iniziali, tenuto conto che il fondi GG seguono le stesse regole dei fondi strutturali (...). Il confronto con la Commissione Europea, che abbiamo quasi quotidianamente, è veramente complicato. Banalmente anche solo per l'individuazione di chi è il NEET. La procedura per la verifica dello Status di NEET è stata cambiata tre volte; noi qui siamo eternamente riuniti per cercare di capire come lavorare, chi è il NEET? Nella definizione è colui che non studia e non lavora però poi ogni soldo che noi spendiamo dei fondi strutturali deve essere necessariamente tracciato e chi è il NEET? quando lo devo verificare? Si tratta di questioni che sono state oggetto di confronto per 4 anni. Noi*

*abbiamo chiuso la fase I senza avere la certezza di chi fosse il NEET e di quando lo status di NEET andava verificato. (...) Il problema è che non avendo chiaro all'inizio la categoria che partecipa o non partecipa, le condizioni, i requisiti essenziali che vengono ripetutamente cambiati, tramutati, traslati, noi ci troviamo con un programma che ha una sua vivacità, che ha dei risultati sostanzialmente ottimi, in termini di numeri, ma comporta uno sfinimento da parte del back office, ovvero da parte di chi lo gestisce" (Regione Lombardia).*

Una delle questioni di confronto con la Commissione Europea ha riguardato il momento in cui dovesse essere verificata la condizione di NEET.

*"Fino alla chiusura del bando relativo alla fase I, non c'era certezza su quando dovesse essere verificata la condizione di NEET, chi diceva che si doveva fare al momento della presa in carico, chi diceva che lo status di NEET doveva essere mantenuto fino al termine della misura. Adesso con la fase II abbiamo risolto questa incertezza; li abbiamo convinti che lo status di NEET deve essere verificato al momento della presa in carico, e solo in quel momento" (Regione Lombardia).*

In termini generali, la situazione non è comunque migliorata nel passaggio dalla prima alla seconda fase di GG.

*"Le situazioni continuano a non essere chiare, noi abbiamo fatto questo nuovo bando (Rif. bando fase II) però abbiamo ancora una marea di incertezze. Peraltro il bando funziona perché abbiamo comunque 6.000 persone prese in carico, cioè continuiamo a macinare numeri importanti in un contesto di incertezza" (Regione Lombardia).*

Qualche difficoltà nell'avvio della misura è poi emersa dal punto di vista strettamente operativo e ha riguardato la gestione dei database.

*"In fase di avvio, quindi nel 2014, qualche problema ha riguardato la parte informatica; ma direi che la misura non ha avuto particolari problematiche gestionali relative alla presa in carico da parte degli enti pubblici o privati. Inizialmente non funzionavano perfettamente i portali; c'era qualche difficoltà nella gestione delle richieste che precedevano l'arrivo degli utenti presso i nostri uffici" (Afol Metropolitana).*

## 8.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale

In Regione Lombardia, Garanzia Giovani ricalca il modello della Dote Unica Lavoro ed è stata gestita in linea con il sistema di governance lombardo che, come abbiamo visto, attraverso il meccanismo dell'accreditamento mette sullo stesso piano i soggetti pubblici e privati che offrono servizi di formazione e per il lavoro.

*"La misura è stata costruita sul modello dotale che in questa Regione è applicato in fase sperimentale dal 2008-2009 (...) Abbiamo questa misura che si chiama Dote Unica Lavoro a cui*



*si ispira Garanzia Giovani (...) quindi in realtà abbiamo adattato un modello che già utilizzavamo, fondamentalemente destinato a tutta la platea delle persone che sono in difficoltà sul mercato del lavoro (quindi ai disoccupati), e l'abbiamo adattato al target dei giovani. Quindi la misura l'abbiamo calibrata per questo target che aveva bisogno di un intervento più puntuale ad esempio nell'ambito della formazione; però diciamo che il modello noi ce l'avevamo già" (Regione Lombardia).*

*"La nostra governance è un po' particolare; noi non lavoriamo solo con i Centri per l'Impiego, noi lavoriamo con tutti gli operatori accreditati quindi sia i CPI, sia le APL sono operatori accreditati. Con i nostri operatori accreditati noi lavoriamo quotidianamente, la comunicazione è costante anche grazie a "cruscotto lavoro" che è una piattaforma dedicata agli operatori che sono il nostro braccio operativo. Convochiamo anche degli incontri periodici, circa due volte al mese, ma comunque la comunicazione è quotidiana" (Regione Lombardia).*

La scelta di incorporare GG all'interno del sistema dotale ha permesso, in primo luogo, di poter avviare in tempi brevi la Fase I della GG, potendo contare su un sistema strutturato e, in secondo luogo, ha dato la possibilità, una volta esaurite le risorse della prima fase, di poter indirizzare i giovani NEET destinatari del programma sulla DUL.

*"GG si è inserita nel sistema di servizi alla persona che offre la Regione Lombardia. Da diversi anni, la Regione offre servizi direttamente alle persone all'interno del cosiddetto "sistema dotale". Questo sistema offre la possibilità al beneficiario di rivolgersi a un intermediario (che può essere un soggetto pubblico o privato) (...) il sistema pone quindi al centro il candidato e la possibilità di avere un rapporto diretto con gli operatori pubblici o privati. Questo modello è stato considerato virtuoso e applicato anche a GG" (Adecco).*

*"La prima fase si è conclusa nel corso del 2017 e la seconda fase è partita nel 2019; nel periodo compreso fra la fine della prima fase e l'avvio della seconda è stata utilizzata la dote unica nel target di GG, di fatto si è quindi continuato a erogare la misura. (...) Dote unica lavoro prevede un paniere di servizi per il lavoro e di formazione che mirano al collocamento o al ricollocamento nel mondo del lavoro. DUL quindi non differisce molto da GG. I servizi erogati sono simili; e riguardano ad esempio il bilancio di competenza, l'accoglienza, il colloquio specialistico, la formazione, l'accompagnamento al lavoro eccetera; parliamo quindi degli stessi servizi magari con nomi diversi" (Afol Metropolitana).*

Fra i punti di debolezza che caratterizzano l'attuazione delle GG in Lombardia, il PAR evidenzia, in primo luogo, che la misura (7.1) sull'autoimprenditorialità non ha raggiunto risultati incoraggianti. Questo è dovuto, secondo quanto si legge nel piano, all'esclusione dalla misura degli operatori dei servizi del lavoro e della formazione, e all'attribuzione delle competenze alle Camere di Commercio che si sono trovate ad affrontare un sistema nuovo di cui hanno dovuto apprendere meccanismi e strumenti. In secondo luogo, un'ulteriore debolezza è emersa sul fronte della comunicazione, infatti un 30% dei giovani pur iscrivendosi al programma non procedeva agli step successivi.

Rispetto al ruolo della Regione, le interviste evidenziano la vivacità dell'ente nel supportare l'avvio e l'implementazione della misura. Secondo il parere degli intervistati, oltre agli incontri organizzati con gli enti promotori, particolarmente utile è stato l'investimento fatto da parte della Regione a favore della dotazione informatica al servizio della misura.

*"La Regione ha sempre fatto periodicamente (circa ogni due mesi) una riunione con gli operatori accreditati; e comunque, oltre alle comunicazioni ufficiali, ci sono state diverse occasioni di confronto. La Regione ha poi messo in piedi un sistema di comunicazione con gli operatori di ticketing per tutta una serie di FAQ operative" (Adecco).*

*"Regione Lombardia ha attivato un portale, che si chiama Cruscotto Lavoro, che permette a ciascun operatore di dialogare con l'assistenza tecnica. Si tratta di uno strumento molto utile che consente agli enti promotori di dialogare facilmente con la Regione. In particolare, soprattutto nella prima fase, il portale ci ha permesso di segnalare tutte le difficoltà e a cadenza regolare (ogni 15 giorni) la Regione rispondeva anche a FAQ operative, offrendo quindi una risposta univoca a tutti. Inoltre, molto spesso la Direzione Generale dell'area lavoro di Regione Lombardia organizzava dei momenti di incontro con tutti gli enti promotori" (Afol Metropolitana).*

Inoltre, il portale regionale di Garanzia Giovani permette oggi di verificare automaticamente la condizione di NEET dei ragazzi e questo ha certamente semplificato le procedure di verifica.

*"Il Portale regionale riesce a vedere se un ragazzo è iscritto a un corso di formazione o se ha un rapporto di lavoro e consente quindi di verificare se il ragazzo può effettivamente aderire alla misura. Attraverso il codice fiscale il portale, che raccoglie informazioni da altri portali (es. INPS, CPI eccetera) dà un riscontro positivo o negativo sulla condizione di NEET. Prima eravamo noi a chiedere ai giovani se erano occupati o se frequentavano corsi di formazione, oggi basta un controllo sul portale (...). Questo portale aiuta molto; noi abbiamo un margine di errore minore rispetto al passato e l'utente non deve fare mille autocertificazioni rischiando (magari in buona fede) di fornire informazioni sbagliate" (Afol Metropolitana).*

## 8.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale

Le interviste hanno evidenziato come Garanzia Giovani non sia uno strumento idoneo a intercettare e definire interventi a favore dei NEET più vulnerabili. Questo perché, per le sue caratteristiche, GG si configura come una politica di attivazione e non come una politica sociale.

*"Il tema è che la politica attiva è una cosa, la politica di welfare un'altra; lo spozalizio è difficile, come tutti i matrimoni. Noi abbiamo fatto di tutto sul fronte della comunicazione, siamo andati con un tram in tutte le Province, nelle piazze, nei posti più sperduti della Valtellina, abbiamo utilizzato Facebook e Twitter eccetera. È chiaro però che poi andare a intercettare il giovane nella famiglia disastrosa che non ha contatti con il mondo... per questo c'è bisogno prima di*

*altro rispetto alla politica attiva. Se un ragazzo vive una situazione di grosso disagio e non ha nessun tipo di aiuto per poter uscire da questo disagio non riesce neanche a cogliere le possibili opportunità di uno strumento come GG; servono allora altri strumenti; gli strumenti di inclusione e non siamo più nell'ambito delle politiche attive (...). Diciamo quindi che l'obiettivo delle politiche attive è attivare i giovani che in qualche modo hanno una riserva di attivabilità; gli altri hanno bisogno di un intervento sul lato sociale e dovrebbero essere trattati prima con una politica inclusiva (...) e se l'utente risponde positivamente si può passare alla politica attiva. Se un ragazzo ha dei problemi di rapporto con gli altri non può essere inserito nel mondo del lavoro è un rapporto complesso quello lavorativo e si troverebbe in una situazione che danneggerebbe sia lui, sia l'impresa" (Regione Lombardia).*

Rispetto al target di utenza maggiormente vulnerabile o comunque che presenta profili di occupabilità piuttosto bassi, emerge una differenza fra gli operatori pubblici e privati. In particolare, gli utenti con i profili più bassi tendono a essere in carico prevalentemente ai CPI come emerso nel corso dell'intervista con AFOL metropolitana:

*"noi abbiamo un'altra tipologia di utenza perché dobbiamo anche capire che l'utenza dell'ente promotore privato è diversa da quella di un ente promotore che svolge un servizio pubblico (...) partiamo dal presupposto che le persone in carico a noi hanno prevalentemente profili medio-bassi; per profili medio-bassi intendo ad esempio gli operai o gli amministrativi generici che inevitabilmente l'agenzia interinale decide di non prendere in carico perché non collocabile" (Afol Metropolitana).*

La misura 1D è stata prevista dal PAR della fase II che ha attribuito a questi interventi 1 milione 700 mila euro pari al 2% del budget complessivo. Come si legge nel Piano, per questa tipologia di utenza si prevede il coinvolgimento di un'equipe multidisciplinare composta dagli operatori sociali e dagli altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali.

Nel dettaglio le azioni previste dal PAR riguardano:

1. L'intercettazione NEET svantaggiati attraverso le informazioni rese disponibili da INPS
2. La comunicazione dei nominativi dei giovani NEET individuati ai SPI.
3. Attività volte a mettere in campo una relazione di aiuto con il giovane finalizzata a informarlo e motivarlo all'adesione al programma. Questa attività sarà realizzata dai 600 operatori specializzati sulle misure di contrasto alla povertà (Misura 1A).
4. Colloqui individuali finalizzati alla sottoscrizione del patto di servizio (Misura 1B).

Come emerso nel corso delle interviste, tuttavia la misura è al momento stata bloccata in seguito al passaggio dal REI al Reddito di cittadinanza (RdC).

*"La misura 1D non ci è arrivata, a livello nazionale penso sia incappata nella questione del Reddito di Cittadinanza. Con questa misura si pensava di intercettare i nuclei al cui interno era presente un giovane che poteva essere coinvolto in GG. Noi eravamo pronti per farla partire ma al momento siamo fermi perché l'hanno bloccata... Però magari si sbloccherà più avanti al momento siamo fermi" (Regione Lombardia).*

## 8.7. L'impatto della misura sull'utenza

In Lombardia, gli esiti occupazionali di GG sono particolarmente interessanti. Peraltro come sottolinea il PAR, anche se l'obiettivo del programma è quello di migliorare l'occupabilità dei giovani presi in carico e non direttamente di garantire il loro inserimento nel mercato del lavoro, quest'ultimo esito rappresenta la principale aspettativa dei giovani che aderiscono al programma.

Su 101.903 presi in carico, i giovani "attivati nel mercato del lavoro" sono stati il 92% (93.065). Di questi, il 54% (50.098) è stato avviato al lavoro, mentre i rimanenti (42.967) hanno partecipato a un tirocinio. Il 44% di coloro che hanno partecipato a un tirocinio ha visto il tirocinio trasformarsi in contratto di lavoro entro tre mesi. Tra quanti sono stati avviati al lavoro, il 26% (12.912) è stato inserito in apprendistato, il 24% (12.004) con un contratto di lavoro a tempo indeterminato e il restante 50% (25.182) con un contratto a tempo determinato. Per il 40,9% dei titolari di un contratto a tempo determinato, la durata del contratto è stata superiore a sei mesi. In sostanza, alla fine della Fase I di attuazione di GG, il numero di assunzioni e di tirocini attivati è più elevato rispetto agli obiettivi, che prevedevano circa 13 mila assunzioni e 22 mila tirocini, fissati in fase di avvio.

I positivi impatti occupazionali registrati in Regione Lombardia sono senza dubbio l'esito di un mercato del lavoro dinamico e caratterizzato da tassi di occupazione giovanile superiori alla media nazionale e tassi di disoccupazione giovanile inferiore. Tuttavia, alcune scelte operative che hanno caratterizzato l'implementazione di GG in Lombardia hanno influito positivamente sugli impatti occupazionali della misura.

In questo quadro si colloca, in primo luogo, la pubblicazione di due differenti avvisi; uno dedicato ai giovani appena usciti dalle istituzioni formative e un altro rivolto allo stock di coloro che non lavoravano e non studiavano. Questa scelta ha consentito di ampliare il raggio di azione del programma riuscendo a coinvolgere un maggior numero di persone e a metterle a conoscenza della disponibilità di servizi integrati e personalizzati in base alle caratteristiche personali.

In secondo luogo, un ulteriore punto di forza dell'implementazione della misura in Lombardia ha riguardato la decisione di incentivare esperienze di tirocinio di maggior qualità, introducendo la possibilità per le aziende di accedere all'indennità solo per i tirocini della durata minima di 120 giorni. Come emerso nel corso delle interviste, la gestione dei tirocini in Lombardia ha previsto un coinvolgimento delle aziende sia rispetto alla compartecipazione al costo sia rispetto all'anticipo delle indennità riconosciute ai ragazzi.

*"Molte Regioni hanno finanziato le indennità di tirocinio al 100% e per questo le aziende hanno potuto disporre gratuitamente di tirocinanti; inoltre in quasi tutte le Regioni le aziende non avevano neanche l'onere di anticipare l'indennità ai ragazzi; l'indennità è stata infatti pagata direttamente da INPS. Questo ha portato chiaramente a un'esplosione dei tirocini. In Lombardia invece il tirocinio non è stato retribuito al 100%, ma è stato previsto un range di copertura*

*variabile sulla base della durata del tirocinio (...). Inoltre, in Lombardia sono le aziende che anticipano per intero l'indennità prevista per i tirocinanti e poi chiedono il rimborso a Regione Lombardia; in questo modo l'onere dei ritardi della pubblica amministrazione ricadono sulle imprese" (Adecco).*

Nonostante questi esiti, la percezione di alcuni degli intervistati è che la misura abbia comunque perso un po' di slancio e di attrattività da parte dei ragazzi. Questo elemento, che sembra in contraddizione con quanto emerso dall'intervista in Regione andrebbe verificato nel corso dei prossimi mesi attraverso il monitoraggio del numero di iscritti in Regione Lombardia. L'intervista con Adecco ha evidenziato quanto segue:

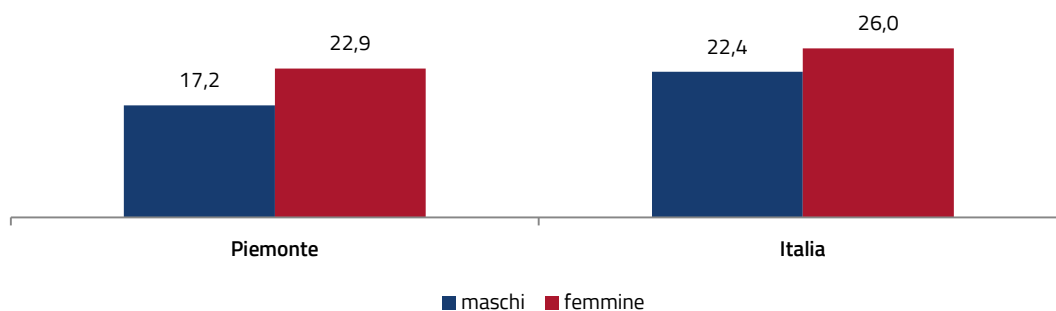
*"Oggi GG ha uno slancio in meno rispetto all'inizio (...); direi anche perché ci sono meno soldi rispetto al passato. All'inizio della prima fase, la quantità di mail che ricevevamo era colossale, oggi ci arriverà una mail una volta alla settimana di qualcuno che chiede informazioni su Garanzia Giovani (...) non c'è più la coda come raccontava il Ministro Poletti; ora siamo in ordinaria routine e non è necessariamente una cosa negativa; però diciamo che non c'è più un grandissimo entusiasmo" (Adecco).*

## 9. Regione Piemonte

### 9.1. Il contesto regionale

In Piemonte, la percentuale di NEET sul totale dei giovani di età compresa fra 15 e 29 anni è inferiore alla media nazionale di oltre 4 punti percentuali. Il divario di genere è tuttavia più pronunciato rispetto al resto del paese, infatti le giovani NEET in Italia sono 3,6 punti percentuali in più rispetto ai ragazzi e questo valore sale a 5,7 p.p. in Piemonte (figura 9.1).

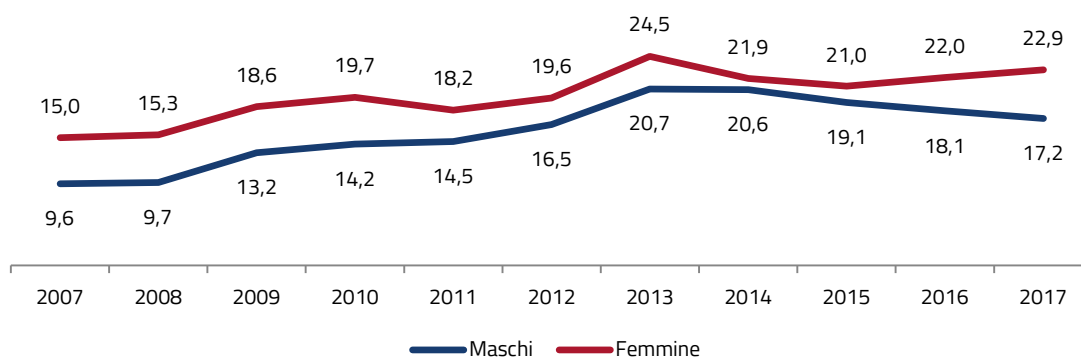
Figura 9.1. I NEET per genere, Italia e Piemonte, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

L'evoluzione del fenomeno nell'ultimo decennio evidenzia un netto aumento della percentuale dei NEET di entrambi i generi nel periodo compreso fra il 2007 e il 2013. Dopo il picco del 2014, la percentuale di NEET sul totale dei giovani diminuisce senza tuttavia tornare ai livelli pre-crisi. Le differenze di genere, che nel 2007 erano superiori ai 5 punti percentuali a sfavore delle ragazze, si riducono nel periodo compreso fra il 2011 e il 2016, principalmente a causa del maggiore aumento della percentuale di NEET uomini, per tornare a superare i 5 punti percentuali nel 2017 (figura 9.2).

Figura 9.2. I NEET per genere, serie storica, Piemonte



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

Analizzando la situazione occupazionale, i dati 2018 ci restituiscono un'immagine del mercato del lavoro piemontese mediamente più inclusivo rispetto a quello italiano. I tassi di disoccupazione regionali sono inferiori a quelli nazionali per tutte le fasce d'età considerate. Nella fascia d'età 15-29 è inferiore di 4,9 p.p. rispetto al dato nazionale, per quella 15-24 è inferiore di 2,2 p.p., mentre per quella 20-24 di 4 p.p. In linea con i dati nazionali, la fascia d'età 15-24 è quella che registra il tasso di disoccupazione più elevato (tabella 9.1).

Tabella 9.1. Tasso di disoccupazione giovanile per fasce d'età, 2018.

	15-29	15-24	20-24
Piemonte	19,9	30,0	25,5
Italia	24,8	32,2	29,5

Fonte: Istat dataset "tasso di disoccupazione" (scaricati il 17 maggio 2019)

La differenza fra il mercato del lavoro piemontese e italiano emerge ancora più chiaramente dall'analisi dei tassi di occupazione. In Piemonte, i giovani fra 15 e 29 anni sono occupati nel 37,1% dei casi, contro una media nazionale del 30,8%. La distanza fra Italia e Piemonte si allarga ulteriormente se consideriamo i giovani fra 18 e 29 anni (8,1 p.p.) e si riduce significativamente se consideriamo i giovani fra 15 e 24 anni (3 p.p.) (tabella 9.2).

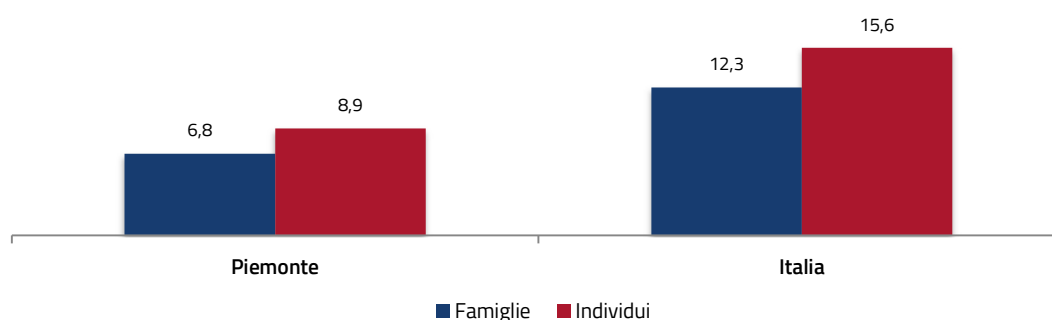
Tabella 9.2. Tasso di occupazione giovanile per fasce d'età, 2018

	15-29	15-24	18-29
Piemonte	37,1	20,7	45,9
Italia	30,8	17,7	37,8

Fonte: Istat dataset "tasso di occupazione" (scaricati il 18 maggio 2019)

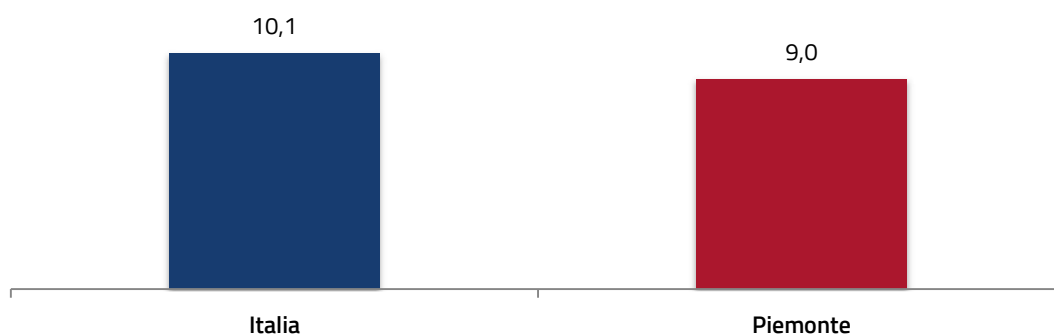
Anche dall'analisi dei dati sulla povertà emerge un quadro regionale più favorevole rispetto al resto del paese. In Italia, il 12,3% delle famiglie si trova in una condizione di povertà relativa, mentre in Piemonte il dato scende al 6,8%. Una distanza ancora maggiore è restituita dalla percentuale di individui che vivono in questa condizione: il 15,6% degli italiani, l'8,9% dei piemontesi (figura 9.3). Tuttavia, la distanza fra Piemonte e Italia si riduce se consideriamo il dato sulla grave deprivazione materiale; in questo caso infatti la differenza è appena superiore al punto percentuale. Vivono in condizione di grave deprivazione materiale il 10,1% degli italiani e il 9% dei piemontesi (figura 9.4).

Figura 9.3. Povertà relativa, Piemonte e Italia (2017)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat dataset "povertà: nuove serie" (scaricati il 9 maggio 2019)

Figura 9.4. Grave deprivazione materiale, Piemonte e Italia, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

## 9.2. Le politiche regionali e l'allocazione delle risorse finanziarie

La Regione Piemonte ha anticipato l'avvio del programma nazionale Garanzia Giovani attraverso la realizzazione del piano straordinario regionale, la cosiddetta "Garanzia Giovani Piemonte", partito già dall'aprile 2014.

*"In Piemonte [GG] ha avuto un inizio un po' diverso dalle altre Regioni; la Regione ha cercato di anticipare il programma nazionale, investendo 5 milioni di euro per l'attivazione di una misura simile a quella nazionale. In Piemonte quindi, Garanzia Giovani è partita un pochettino prima ed è partita con delle risorse del fondo sociale europeo"* (Regione Piemonte).

Questa prima fase sperimentale è stata finanziata per 5 milioni e mezzo di euro derivanti da fondi FSE. Alla fine del 2015, il Piemonte ha inoltre avviato un Progetto Straordinario Garanzia Giovani Disabili, approvato dalla Regione e finanziato, attraverso il Fondo regionale disabili, con circa 3 milioni di euro (DGR n. 25-1906 del 27 luglio del 2015). Queste due iniziative sono aggiuntive rispetto alla GG nazionale e hanno permesso di coinvolgere quasi 5.000 utenti in più rispetto a quelli raggiunti dalla misura nazionale (tabella 9.3).

Tabella 9.3. Presi in carico per tipo di GG attivata, dati al 18 maggio 2018

Programma	Finanziamento	Presi in carico
GG nazionale	PON IOG 2014	72.005
GG disabili	Fondo regionale disabili	1.153
GG Piemonte	POR 2007-2013	3.675
Totale complessivo		76.833

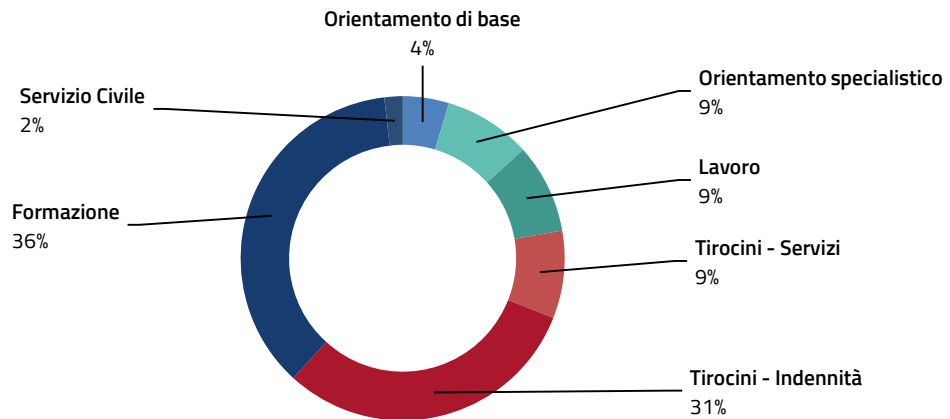
Fonte: Piano di Attuazione Regionale 2014-2020; p. 20

Il Finanziamento della prima fase di GG nazionale ha previsto un trasferimento di risorse complessivo per 97 milioni di euro. Le misure più finanziate riguardano il reinserimento in percorsi formativi (con più di 35 milioni di euro) e i tirocini (con 38 milioni di euro) (figura 9.5).



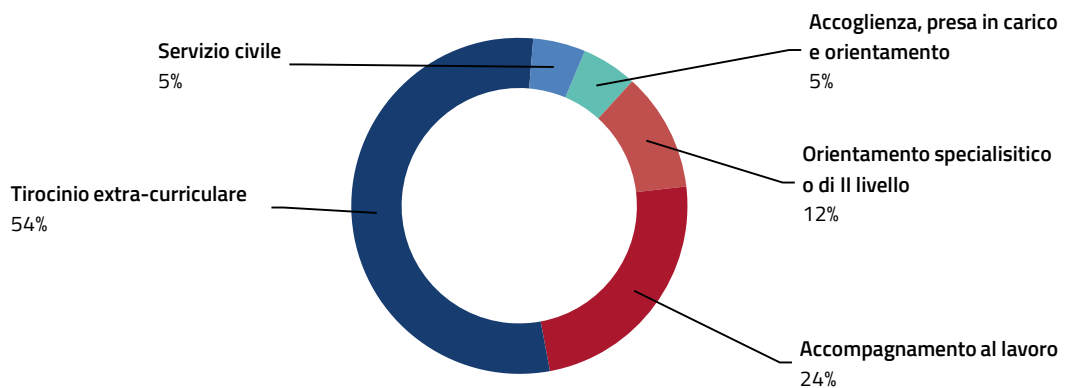
Nella seconda fase, che ha beneficiato di un finanziamento complessivo di 37 milioni di euro, le risorse più ingenti sono state invece destinate ai tirocini (più di 20 milioni di euro) e all'accompagnamento al lavoro (9 milioni di euro) (figura 9.6).

Figura 9.5. L'allocazione delle risorse, Fase I Garanzia Giovani, ammontare complessivo 97.433.240



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR

Figura 9.6. L'allocazione delle risorse, Fase II Garanzia Giovani, ammontare complessivo 37.607.571



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR

### 9.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive

Tra i meriti assegnati al programma, tutti gli intervistati hanno riconosciuto l'aver cercato di avvicinare una platea tendenzialmente distante al mondo dei Servizi per l'impiego. Questo è stato possibile grazie alla presenza di un programma riconoscibile e che ha garantito una certa continuità nel corso del tempo.

Riguardo alle innovazioni più operative, la Regione Piemonte, già prima dell'avvio di GG, utilizzava il sistema dei costi standard. Con l'avvio della misura questo sistema è stato quindi semplicemente adeguato rispetto agli importi da corrispondere agli operatori.

Una discreta soddisfazione è però emersa da parte degli operatori privati per l'impulso dato da GG al modello di gestione basato sul meccanismo dei costi standard. Si presume che questa modalità operativa, già consolidata in Regione, sia invece stata sperimentata grazie a GG da parte degli operatori privati.

*"Garanzia Giovani ha dato l'impulso per la costruzione di impianti più snelli e più funzionali con un sistema a voucher che funzionasse in base alle unità di costo standard quindi all'erogazione di servizi" (Synergie).*

Qualche criticità è emersa invece nell'applicazione del principio di contendibilità, che non ha dato gli esiti sperati:

*"Sulla contendibilità [...] il principio era buono. Purtroppo noi in realtà ci siamo scontrati con una rigidità del sistema informatico della presa in carico. Quando un ragazzo veniva in Piemonte dovevamo domiciliarlo in Regione, quindi dal punto di vista economico la Regione Piemonte ci ha perso perché abbiamo dovuto restituire dei soldi a dei ragazzi piemontesi che sono andati ad esempio in Lombardia mentre noi non siamo riusciti a tracciare quelli che abbiamo accolto dalle altre Regioni" (Regione Piemonte).*

Sul ruolo dell'ANPAL e il coordinamento tra Regioni non sono emerse criticità particolari, al contrario, la Regione valuta positivamente il rafforzamento del livello centrale nel coordinamento delle politiche attive.

*"Mi sembra che [la situazione] sia migliorata negli anni. È stato istituito un comitato politiche attive che ha messo insieme le Regioni non soltanto sulla questione della Garanzia Giovani. [...] Le Regioni ora hanno un coordinamento che periodicamente si riunisce per definire le questioni da portare al Comitato politiche attive. [...] Il fatto di aver messo in campo una misura così riconoscibile a livello nazionale non lo trovo sbagliato e non l'ho vissuto così impositivo, calato dall'alto" (Regione Piemonte).*

Per quanto riguarda l'operato del Centro per l'Impiego, il programma Garanzia Giovani ha offerto l'occasione di sperimentare nuove prassi (ad esempio l'avvio di workshop di orientamento collettivi) poi sedimentate nel modo di procedere dell'organizzazione.

*"Noi avevamo sperimentato un po' questo discorso della "peer education" che all'inizio quando l'avevamo introdotto ci faceva anche un po' sorridere, un po' di scetticismo, siamo portati a essere un po' scettici rispetto ad alcune innovazioni [...] il fatto comunque di essere insieme a un gruppo di persone ognuno con la sua storia ognuno con la sua specifica esperienza ha dato loro molto" (CPI Torino).*

## 9.4 Le difficoltà nell'avvio della misura

Tra le criticità principali nell'avvio del programma, la Regione segnala una difficoltà amministrativa iniziale per la gestione di un procedimento complesso:

*“La Regione non era abituata a essere un ente intermedio, è stato complicato capire come gestire delle direttive del Ministero che non erano così puntuali; la gestazione degli atti amministrativi [...] è stata abbastanza complicata, [le indicazioni a livello nazionale] non erano così dettagliate”* (Regione Piemonte).

Nella fase di avvio della misura, un ulteriore problema ha riguardato il ritardo nel pagamento (ai ragazzi) delle indennità dei tirocini da parte di INPS.

*“Le indennità pagate da INPS all'inizio sono state un bagno di sangue perché c'erano dei ritardi spaventosi”* (Regione Piemonte)

Sempre sul lato tirocini, secondo molti attori l'avvio della misura, il finanziamento integrale dell'indennità aveva creato un forte squilibrio nell'erogazione della misura:

*“Una critica che è stata fatta è quella che abbiamo creato un tirocinificio”* (Regione Piemonte).

*“Effettivamente si è riscontrata una forte criticità nell'aver scelto di finanziare completamente l'indennità di tirocinio, che nella prima fase aveva creato un grande volume di attività, aveva anche un po' drogato alcuni aspetti del funzionamento del mercato del lavoro locale perché chiaramente ha incentivato in maniera eccessiva le aziende all'utilizzo del tirocinio”* (Kairos).

Nella seconda fase, la Regione è intervenuta per far fronte a questo problema prevedendo: 1) un finanziamento pari al 50% dell'indennità di tirocinio, con la restante quota a carico delle aziende ospitanti; 2) l'anticipo da parte delle aziende ospitanti di tutta l'indennità a loro carico nei primi tre mesi di tirocinio, in modo che i ritardi INPS non penalizzassero i ragazzi.

*“In un secondo momento abbiamo aggiustato il tiro imponendo che il tirocinio fosse di almeno sei mesi e imponendo alle aziende la copertura del 50% dell'indennità, come modo di responsabilizzazione dello strumento tirocinio”* (Regione Piemonte).

*“Noi abbiamo fatto la scelta per ovviare alcune criticità abbiamo detto che questi €300 [il 50% dell'indennità mensile], che moltiplicati per sei mesi sono €1800 al mese, noi li avremmo dati negli ultimi tre mesi; i tirocini dovevano essere di sei mesi, le aziende quindi si impegnavano a pagargli i primi 3 mesi, i giovani avevano subito la loro indennità e un po' di respiro, poi negli ultimi tre mesi arrivava la nostra quota a carico di INPS”* (Regione Piemonte).

Criticità simili sono poi emerse nella gestione del bonus occupazionale anch'esso intermedio dall'INPS:

*“Una criticità rilevata dalle nostre aziende è emersa quando è stato inserito il bonus occupazionale NEET gestito direttamente da INPS; in particolare, la gestione informatica ha dato non pochi problemi” (Synergie).*

## 9.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale

Garanzia Giovani è il primo programma “ombrello” di politica attiva del lavoro avviato a livello regionale. GG affianca e integra una serie di misure rivolte ai giovani che riguardano la formazione professionale, l'orientamento contro la dispersione scolastica, l'apprendistato, le misure di conciliazione vita – lavoro e gli incentivi alla mobilità transnazionale.

La Regione ha definito il suo Piano di attuazione Regionale secondo un principio di complementarità con le altre misure di politica attiva finanziate dal Fondo Sociale Europeo:

*“La Regione Piemonte ha costruito il suo piano di attuazione regionale scegliendo quelle schede che non erano finanziate (o comunque erano finanziate in minima parte) con il POR FSE. L'attenzione si è quindi indirizzata sulle misure 1B e 1C che sono attività propedeutiche che riguardano l'orientamento di base e specialistico, attraverso cui prima si profila il giovane e poi si realizza l'orientamento. La Regione ha poi finanziato la scheda 3, l'accompagnamento al lavoro, e la scheda 5 che riguarda l'attivazione dei tirocini e il servizio civile”. (Regione Piemonte).*

In particolare, dall'analisi del PAR emerge come tramite “Garanzia Giovani” si sia scelto di finanziare solamente i servizi per il lavoro (orientamenti, tirocini e accompagnamenti), lasciando il finanziamento di un menu di servizi complementari sul POR FSE, come ad esempio la formazione professionale o l'autoimprenditorialità.

Fin dal 2014, la Regione ha creato una rete di Youth Corner (sportelli riconoscibili dedicati al programma GG) sul territorio, composta da Centri per l'impiego e operatori privati. Il modello definito a livello regionale si basa sulla concorrenza pubblico/privato per quanto riguarda i servizi per il lavoro. Questo modello è stato tuttavia criticato da alcuni intervistati:

*“La competizione pura pubblico-privato in questo ambito di servizi rischia di creare una sorta di corsa all'accaparramento delle risorse, con una asimmetria informativa di fondo. Il sistema pubblico per quanto abbia una serie di difficoltà e rigidità organizzative, è comunque in possesso di informazioni che il sistema privato non ha e non può avere. Non si gioca tutti con le stesse regole. Inoltre, soggetti che hanno competenze differenti sono spinti a fare la stessa cosa e in questo modo si perde quella complementarità che sarebbe invece una risorsa per il sistema. (Kairos)*

Nella fase di avvio di “Garanzia Giovani Piemonte”, la Regione prevede una modalità peculiare di gestione della presa in carico dell'utenza; la presa in carico è infatti attivata solo nel caso in cui i ragazzi possano essere effettivamente avviati al lavoro.

*"(La Regione) ha coinvolto sia i Centri per l'Impiego [...] sia gli operatori accreditati ponendoli sullo stesso piano. A tutti ha detto qui ci sono le risorse, ogni volta che avete un'opportunità lavorativa o di tirocinio [...] o un contratto di lavoro potete chiamare fino a 5 ragazzi, fare i colloqui con 5 ragazzi che si sono iscritti sul portale regionale o nazionale, fare loro l'orientamento e uno di loro inserirlo attraverso questa opportunità in azienda"* (Regione Piemonte)

*"I ragazzi non erano chiamati se non c'era un'opportunità, la presa in carico era quindi attivata solo quando c'era un'opportunità concreta per i ragazzi. Non c'era una vera e propria presa in carico per chi non era stato selezionato all'interno di un'opportunità, tra i 5 ragazzi. Questa scelta mirava a cambiare l'approccio verso il servizio pubblico e il centro per l'impiego: il passaggio ai CPI è spesso considerato dagli utenti un passaggio burocratico amministrativo dal quale magari non si riceve nulla. L'idea era di sovvertire questa logica: cioè passo dal servizio nel momento in cui ho comunque un'opportunità che può interessarmi e può anche essere la mia occasione. (Agenzia Piemonte lavoro)*

Questa scelta è stata tuttavia rivista poiché molti ragazzi che si iscrivevano di fatto non erano prontamente coinvolti nella misura. Per questo motivo la Regione, nel corso della prima fase di implementazione della GG nazionale (2016), ha corretto la scelta iniziale, prevedendo che l'orientamento di base (la misura 1B) fosse erogato, a tutti gli iscritti al programma, dai CPI:

*"Dopo il primo periodo di attuazione, ci siamo resi conto che alcuni ragazzi non sarebbero mai stati convocati neanche per il colloquio entro i 4 mesi, che era il famoso tempo che ci dava l'Europa. [...] Abbiamo allora deciso di inviare gli elenchi dei ragazzi che non erano stati chiamati ai Centri per l'Impiego e loro avevano il compito di convocare i ragazzi per proporre loro un laboratorio o comunque delle ore di orientamento"* (Regione Piemonte).

Questa scelta si ripercuote anche sul modello di governance pubblico/privato definito nella prima fase del programma. Se inizialmente gli operatori pubblici e privati erano posti sullo stesso piano, nella seconda fase le funzioni relative all'orientamento di base (previsto ora per tutti gli utenti iscritti) sono state attribuite esclusivamente ai Centri per l'Impiego:

*"Nella seconda fase, la misura 1B non è messa a bando, le risorse (2 milioni di euro in tutto) le daremo a Centri per l'Impiego per fare l'orientamento di primo livello ai ragazzi. Io spero che il ragazzo sia guidato dal centro per l'impiego [...] e indirizzato verso l'ente accreditato, dove in questa seconda fase potrà fare tranquillamente la misura 1C (l'orientamento specialistico, prima precluso per i giovani non selezionati nella rosa di 5 persone da abbinare a un'opportunità) e poi si spera che gli si trovi un'opportunità. [L'idea è che sia dia loro] almeno l'orientamento, un rinforzo"* (Regione Piemonte).

Dalle altre interviste, questa scelta, pur necessaria per cercare di risolvere le problematiche emerse e relative al fatto che molti ragazzi pur iscrivendosi alla misura ne risultavano di fatto esclusi, apre a ulteriori critiche che riguardano il rischio di un sovraccarico operativo per i CPI:

*“Queste nuove modalità operative a mio avviso porteranno grandi criticità perché una procedura di presa in carico che deve per forza passare fisicamente dai Centri per l'Impiego può creare un collo di bottiglia, sia per noi operatori nell'iniziare a fare un determinato tipo di lavoro con i ragazzi, sia anche per quei percorsi che possono essere avviati più velocemente. In questo modo la misura non si adegua alle dinamiche del mercato del lavoro perché crea percorsi burocratici che i soggetti, sia gli individui che le imprese, percepiscono come inutile. Inoltre, crea un collo di bottiglia, un imbuto: i Centri per l'Impiego sono messi come sappiamo” (Kairos).*

*“Il nostro unico obiettivo è quello di riuscire a gestire il flusso delle persone, il centro per l'impiego in questo momento è il punto dove confluiscono tutti quelli che richiedono la Naspi, il Reddito di Cittadinanza o altro. Il nostro obiettivo è quello di sopravvivere. Noi stiamo cercando di organizzare al meglio questo flusso di persone in maniera da non creare un imbuto nel centro per l'impiego, perché essendoci questa presa in carico che è un passaggio obbligatorio anche per la prosecuzione da parte degli altri operatori, non vogliamo porre ostacoli” (Agenzia Piemonte Lavoro).*

Tra le scelte strategiche della Regione durante la prima fase c'era stata quella di non finanziare la misura del bonus occupazionale<sup>21</sup> e di rimborsare alle imprese ospitanti l'intero ammontare dell'indennità di tirocini (600€). Entrambe queste scelte sono state riviste, direttamente dalla Regione e a seguito di interventi normativi nazionali (il bonus occupazionale):

*“Inizialmente il Piemonte era l'unica Regione a non avere finanziato il bonus occupazionale. E' stata una scelta politica non finanziarlo, perché misure analoghe sul territorio piemontese avevano visto una spesa improvvisa e veloce di somme ingenti, ma che non si erano accompagnate alla creazione di nuovi posti di lavoro, molto probabilmente erano andati a coprire posti che sarebbero stati attivati comunque. Quindi la Regione ha pensato “no proviamo senza”. Poi il Ministero ha fatto il superbonus per cui lo ha fatto a livello nazionale e tutte le Regioni erano comprese, non era una scelta discrezionale. (Regione Piemonte)*

## 9.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale

Dalle interviste è emerso che Garanzia Giovani in Piemonte ha intercettato con più facilità l'utenza più prossima al mercato del lavoro e per la quale non erano individuabili particolari elementi di vulnerabilità.

*“Il modo in cui avevamo costruito noi la Garanzia Giovani ha fatto sì che abbiamo raggiunto soprattutto i ragazzi più facilmente raggiungibili perché più attivabili” (Regione Piemonte).*

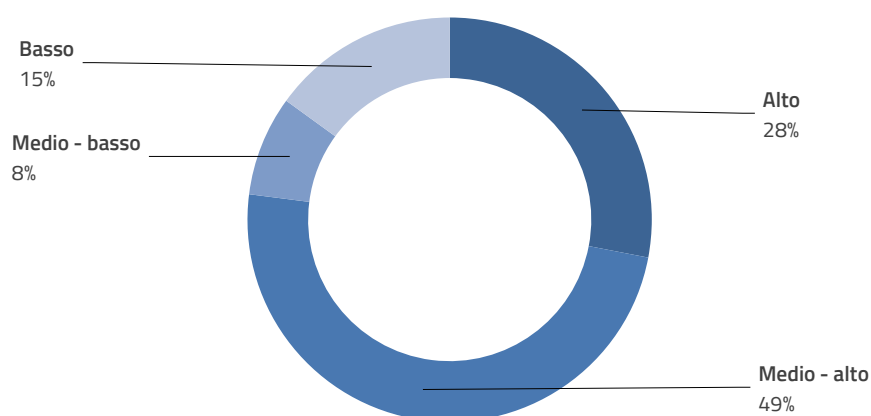
---

<sup>21</sup> Il bonus occupazione giovani è una misura nazionale, che può essere richiesta dalle imprese che attivano un contratto a tempo determinato (con durata superiore a sei mesi) un contratto a tempo indeterminato o un apprendistato professionalizzante. Il bonus consiste in uno sgravio contributivo, totale per i contratti a tempo indeterminato (fino a circa 8000 euro l'anno) e della metà per i contratti a tempo determinato (fino a 4000€). La misura è stata introdotta a livello nazionale con la legge di bilancio 2017 (l. n. 205/2017). Il bonus è erogato su tutto il territorio nazionale da INPS.

*“Il progetto ha avuto più riscontro in chi aveva più capacità di attivazione. Questo ad esempio perché i ragazzi erano già seguiti da alcune strutture che gli consigliavano di iscriversi a Garanzia Giovani. Non si trattava quindi del classico NEET da solo a casa sua, spesso era qualcuno già inserito in una rete che lo supportava e lo consigliava” (CPI Torino).*

In realtà, dall’analisi dei dati pubblicati dalla Regione, emerge come la maggioranza degli utenti presi in carico appartenga alle fasce di profilazione con vulnerabilità più alta (9.7).

Figura 9.7. Profilazione dei giovani presi in carico, totale di presi in carico 76.833



Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti nel PAR, p. 15.

La Regione ha spiegato questa discrasia tra percezione e dati, principalmente attribuendola a una non accurata costruzione degli indici di profilazione.

Rispetto alla limitata capacità della misura di raggiungere gli utenti più vulnerabili, le interviste hanno evidenziato l’assenza di adeguate “antenne” sul territorio, finalizzate all’intercettazione del bisogno nel luogo in cui esso si trova:

*“Il limite è stato di prevedere uno schema di azione standard [...] e il non prevedere l’attività di rete, il lavoro socio-educativo sul territorio, con la rete dei servizi socio-educativi magari, ma anche attività di animazione sul territorio per coinvolgere scovare i NEET nei luoghi in cui passano il loro tempo, che non sono i luoghi formali degli enti accreditati, le sedi delle agenzie. [...] Questa fascia di popolazione per essere coinvolta ha bisogno di azioni parallele che non per forza ricadono in servizi standardizzati. È necessario non avere uno schema troppo standardizzato. L’operatore deve essere responsabilizzato a fare attività con un certo tipo di efficacia, con le sue competenze e le capacità deve essere in grado di capire che cosa può servire a una persona. Ci vuole una rete più integrata di soggetti e di canali che la misura deve poter riconoscere” (Kairos).*

La misura 1D, prevista dal nuovo piano nazionale, non è percepita come una valida occasione di miglioramento della capacità di GG di intercettare i giovani più vulnerabili, anche a causa

della dimensione complessa della vulnerabilità sociale, non riconducibile solamente a una difficoltà economica correttamente intercettata con questa misura:

*“Avrà un impatto non significativo, coinvolgerà un pochino più di giovani svantaggiati dal punto di vista economico ma non è assolutamente detto che questa sia la chiave per portare a bordo nel sistema delle politiche per il lavoro i ragazzi che sono scoraggiati, disinformati e lontani” (Kairos).*

In questo quadro, la Regione sta pensando di destinare alcune risorse residuali del POR FSE al miglioramento della capacità di intercettazione della misura.

*“Chiederemo agli enti come fare per raggiungere le persone più distanti, un progetto che ci aiuti a intercettare, a portare i ragazzi alla garanzia” (Regione Piemonte).*

Dall'intervista con il CPI emerge invece una certa capacità di interazione con il territorio, anche se rimane la richiesta di attivazione di un "antenna" per intercettare più facilmente i ragazzi.

*“Noi a Torino abbiamo un ottimo rapporto con il comune, con le circoscrizioni, gli enti del privato sociale, l'ufficio Pio della Compagnia di San Paolo e le parrocchie che ci aiutano un po' a intercettare sui territori. [...] Ci vorrebbe un'antenna con qualcuno che esca di qua vada nei centri di aggregazione, ovunque i NEET si vedano, al mercato, negli spazi di vita quotidiana” (CPI Torino).*

Alcuni intervistati hanno infine lamentato una difficoltà a operare in linea con le migliori pratiche disponibili a causa di una certa rigidità burocratica del programma, che ha impedito una piena efficacia di GG:

*“Ci sono cose molto interessanti che facciamo con altri progetti, come la social network analysis messa al servizio della ricerca del lavoro, che non riusciamo a utilizzare in Garanzia Giovani per la rigidità del programma. La utilizziamo in progetti paralleli, come quelli (ad esempio ora ne abbiamo uno finanziato dalla compagnia di San Paolo), dove le maglie sono più larghe per poter sperimentare quello che con Garanzia Giovani non si riesce a sperimentare. Una proposta potrebbe essere mettere delle risorse per fare delle sperimentazioni parallele, che parlino con il percorso tradizionale di Garanzia Giovani, dei percorsi dove le maglie possono essere più larghe” (Kairos).*

## 9.7. L'impatto della misura sull'utenza

Come emerso finora, tra i principali punti di forza della Garanzia Giovani vi è sicuramente il pregio di aver dato al sistema Piemonte una misura unica, continua e riconoscibile:

*“Sapere che c'è una cosa che dura negli anni, il ragazzo lo sa quasi dalla scuola, all'uscita della scuola poi si iscrive a GG, c'è un percorso per lui, non è detto che vada a buon fine ma magari*



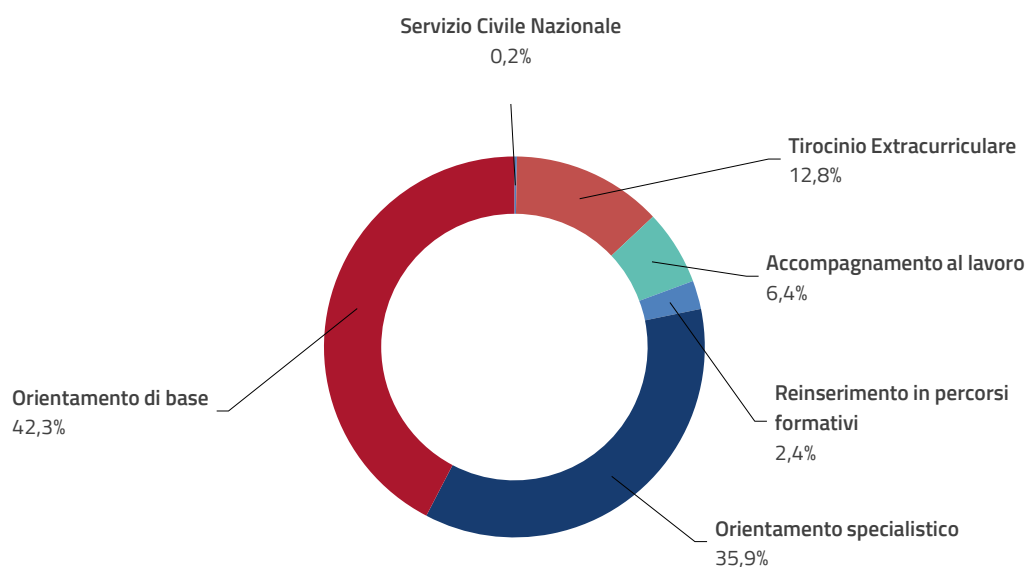
*prima stava solo a casa ad aspettare. Secondo me è importante avere avvicinato i ragazzi a servizi; in Italia i servizi si usano poco, i centri per l'impiego e le agenzie fanno pochissimo intermediazione, in Italia il lavoro ognuno se lo trova per sé, per amicizia, per i genitori, però i servizi ci sono ed è un bene che GG li faccia scoprire (Regione Piemonte).*

*"[GG] è stata una buona misura perché ha declinato un pacchetto di servizi eterogenei che vanno dalla formazione all'inserimento lavorativo. Si è strutturata come una politica stabile e permanente (Synergie).*

In Piemonte, nel periodo compreso fra il 2014 e il 2018, più di 114.000 giovani hanno aderito al programma Garanzia Giovani, iscrivendosi sul portale. I giovani che hanno ricevuto almeno una misura, ovvero la 1B, le prese in carico sono 76.833 (pari al 67.4% del totale degli iscritti). Di questi interventi, solo 72.005 sono stati finanziati dalle risorse di Garanzia Giovani, mentre i residuali sono stati finanziati dal Piano straordinario Regionale del 2014 (3.675 utenti) o dal Piano straordinario Garanzia Giovani Disabili (1.153) (vedi anche tabella 9.3).

Tra i presi in carico con il programma nazionale, 60.992 hanno avuto accesso alla misura 1C (orientamento specialistico), 21.500 a un tirocinio extracurricolare, 10.832 a un accompagnamento al lavoro, 4.143 sono stati reinseriti in un percorso formativo e 348 avviati al servizio civile Nazionale (figura 9.8).

Figura 9.8: misure erogate nella prima fase. Totale: 174.648



Fonte: nostra rielaborazione su dati PAR, p. 14.

Per quanto evidenziato dal PAR, alla conclusione della prima fase, l'80% dei giovani presi in carico avevano ricevuto o un avviamento al lavoro o un tirocinio.

Tuttavia, dalle interviste emerge la percezione che l'utenza sia piuttosto critica nei confronti della misura:

*“C'è un malcontento dei ragazzi che si è trascinato dal primo tempo della fase 1. Questa esagerazione di tirocini non finalizzati ha determinato una nomea di Garanzia Giovani come un luogo dove si fanno tanti tirocini e questo ha creato anche una specie di alone che è andato anche oltre quelli che sono gli effettivi risultati, che sono stati apprezzabili da un punto di vista occupazionale. [...] Dalla prospettiva dei ragazzi c'è una delegittimazione del dispositivo tirocinio, si sono fatti l'idea del tirocinio come sistema per sfruttare. Diciamo che noi abbiamo registrato anche tante storie di successo, ma non c'è stata una brandizzazione adeguata nella misura: il ragazzo che ha trovato lavoro grazie a Garanzia Giovani non lo dice. (Kairos)*

Infine, è emersa l'impossibilità di attivare per lo stesso utente una misura di avviamento al lavoro in seguito ad un tirocinio extracurricolare, cosa che potrebbe aver disincentivato gli operatori a finalizzare il tirocinio all'assunzione:

*Le regole non prevedevano la possibilità di poter attivare la premialità del servizio di accompagnamento al lavoro in seguito ad un tirocinio, quindi per l'operatore l'azione del tirocinio era scollegata alla finalizzazione al placement. Questo per noi è stato un limite, ha disincentivato, non ha dato la giusta pressione al sistema di operatori. I premi per il placement non erano riconoscibili in seguito ad un tirocinio. (Kairos)*

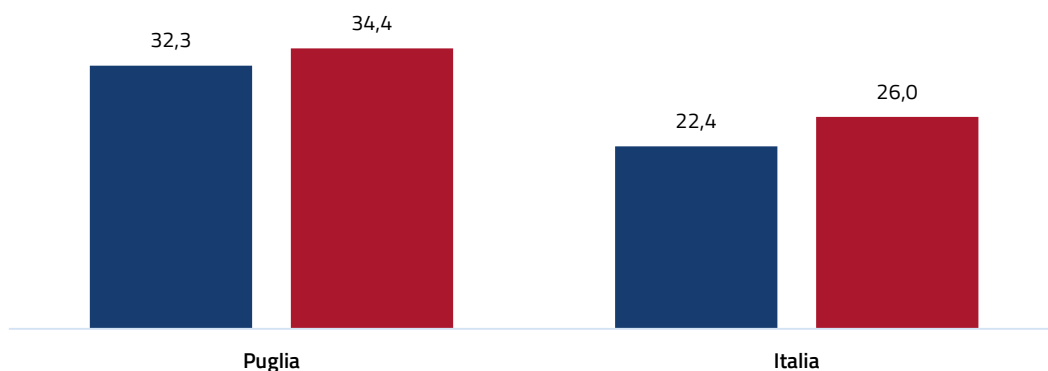
## 10.

### Regione Puglia

#### 10.1. Il contesto regionale

In Puglia, la percentuale di NEET sul totale dei giovani di età compresa fra 15 e 29 anni è maggiore della media nazionale di oltre 9 punti percentuali. Il divario di genere è meno pronunciato rispetto al resto del paese: la percentuale di giovani donne NEET in Puglia (34,4%) è di soli 2 punti percentuali superiore a quella dei giovani uomini (32,3) (figura 10.1).

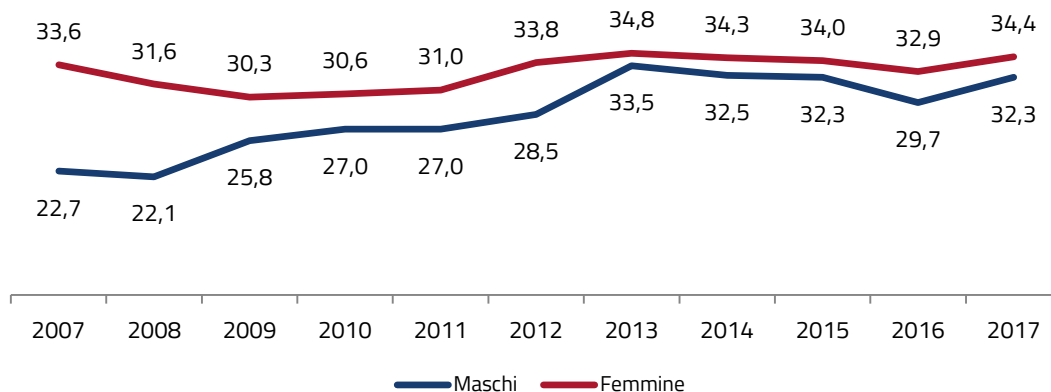
Figura 10.1. I NEET per genere, Puglia e Italia, 2017



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni evidenzia una netta diminuzione del divario di genere, principalmente dovuto al forte aumento della percentuale di NEET tra i giovani uomini pugliesi, che passa dal 22,7% del 2007 al 32,3% del 2017, contro una percentuale di giovani donne che oscilla tra il 30% e il 34% (figura 10.2).

Figura 10.2. I NEET per genere, serie storica, Puglia.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

Analizzando la situazione del mercato del lavoro, osserviamo che in Puglia il tasso di disoccupazione giovanile è nettamente superiore rispetto alla media italiana per tutte le coorti di età considerate. Nella fascia 15-29 la disoccupazione in Puglia è di 9,1 p.p. superiore alla media italiana, nella fascia 15-24 di 11,4 p.p. mentre nella fascia 20-24 di 10,8 p.p. (tabella 10.1).

Tabella 10.1. Tasso di disoccupazione giovanile per fasce d'età, 2018.

	15-29	15-24	20-24
Puglia	33,9	43,6	40,3
Italia	24,8	32,2	29,5

Fonte: Istat dataset "tasso di disoccupazione" (scaricati il 17 maggio 2019).

La difficoltà del mercato del lavoro pugliese emerge anche dall'analisi dei tassi di occupazione. Rispetto alla media nazionale, per le coorti di età considerate sopra, la media degli occupati pugliesi è inferiore rispettivamente di 7,4 p.p., 4,6 pp. e 9,1 pp. Il dato peggiore si registra nella coorte 18-29, ma resta significativo per tutte quelle qui considerate (tabella 10.2).

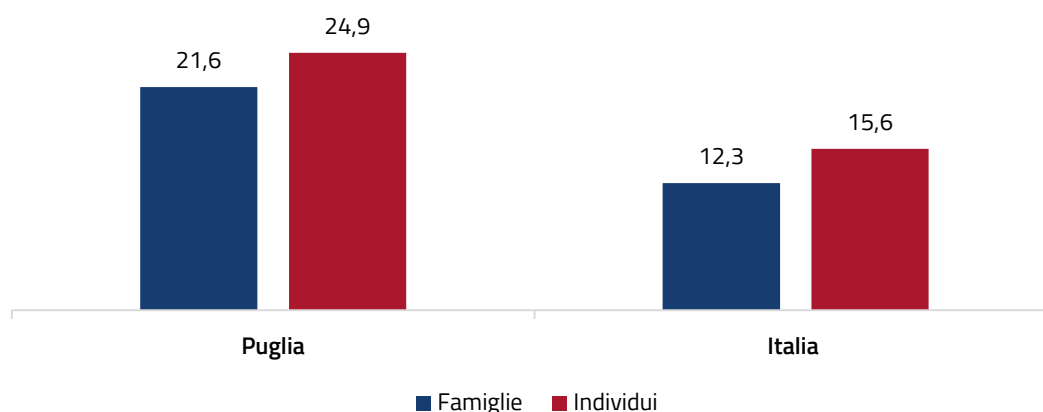
Tabella 10.2. Tasso di occupazione giovanile per fasce d'età, 2018

	15-29	15-24	18-29
Puglia	23,4	13,1	28,7
Italia	30,8	17,7	37,8

Fonte: Istat dataset "tasso di occupazione" (scaricati il 18 maggio 2019)

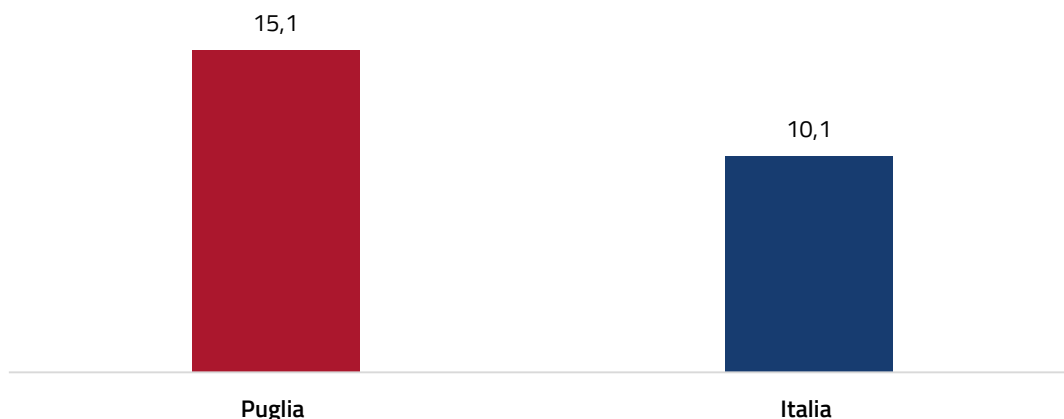
Infine, un altro dato che restituisce la forte difficoltà della Regione Puglia rispetto al contesto nazionale è quello sulla povertà. In Puglia, il 21,6% delle famiglie si trova in condizione di povertà relativa (contro il 12,1% delle famiglie italiane), mentre gli individui sono il 24,9% (contro il 15,6% dei residenti in Italia). Una forte distanza emerge anche se si guarda alla grave deprivazione materiale: la differenza tra Puglia e Italia è di 5 punti percentuali (figure 10.3 e 10.4).

Figura 10.3. Povertà relativa, Puglia e Italia (2017).



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat dataset "povertà: nuove serie" (scaricati il 9 maggio 2019)

Figura 10.4. Grave deprivazione materiale, Puglia e Italia, 2017.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat Bes (scaricati il 9 maggio 2019)

## 10.2. Le politiche regionali e l’allocazione delle risorse finanziarie

La Regione Puglia ha inserito Garanzia Giovani all’interno di una sua più ampia strategia complessiva, caratterizzata da una particolare concentrazione sulle fasce più marginali dei NEET e sulla valorizzazione del ruolo dei giovani, non solamente in quanto destinatari di misure, ma come soggetti attivi capaci di creare dinamiche di cambiamento nel territorio. Questa impostazione caratterizza le politiche giovanili pugliesi fin dal 2005, anno di avvio del progetto “Bollenti Spiriti”, che aveva tra i propri obiettivi strategici l’emersione delle forze latenti della società pugliese, l’apertura di spazi di sperimentazione e di apprendimento per i giovani, la realizzazione di progetti finalizzati all’autonomia e al miglioramento dell’attrattiva della Regione puglia per gli innovatori.

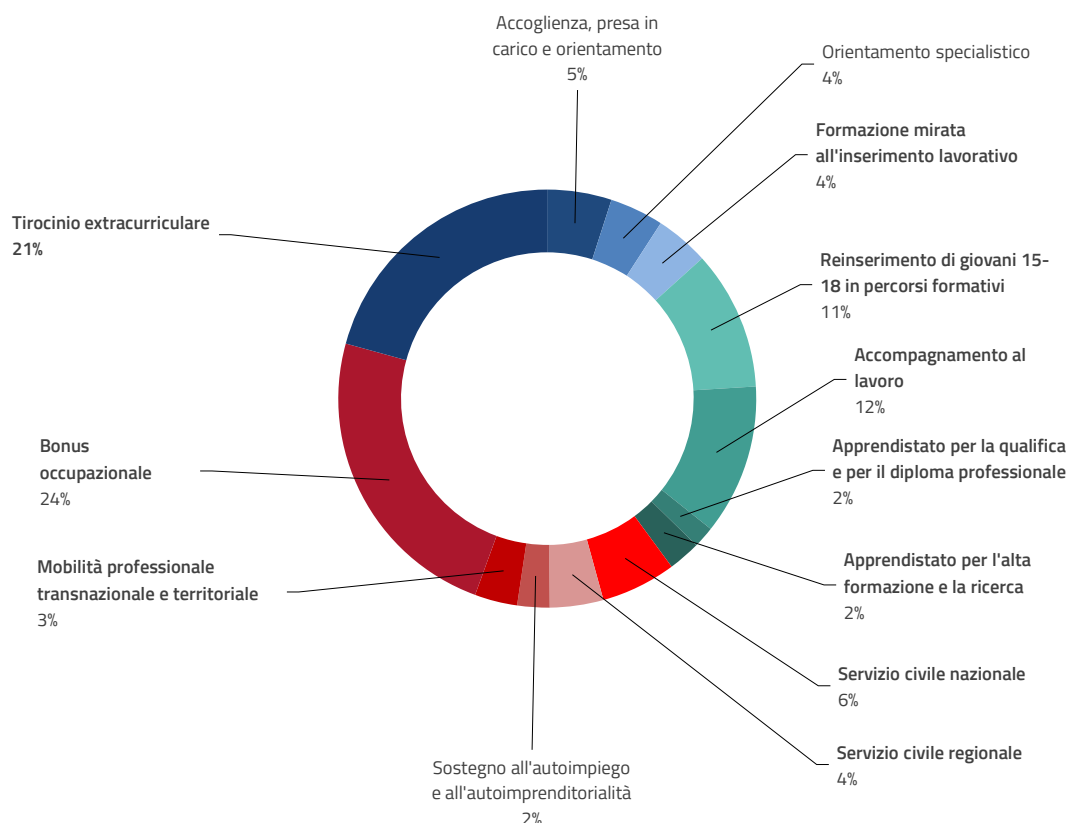
Questa impostazione è stata confermata dalla presenza nel primo programma di attuazione regionale, approvato nel giugno del 2014, di una serie di misure complementari a Garanzia Giovani e che sono state finanziate con risorse proprie dalla Regione<sup>22</sup>

Il finanziamento della fase I di GG, pari a 120.545.549,00€, è stato allocato principalmente sul bonus occupazionale (misura 9, 28.545.459,00€), e sui tirocini (misura 5, 25.000.000€). Seguono la misura 3, l’accompagnamento al lavoro (14.000.000€) e la misura 2B, il reinserimento in percorsi formativi per la fascia d’età 15-18 (13.000.000€). Minori le somme allocate sulle altre misure, oscillanti tra i 2 e i 7 milioni di euro. Non sono state finanziate invece

<sup>22</sup> Nel dettaglio queste misure riguardano: 1) la scheda 6-B, “Iniziativa spirito civico”, un’estensione dei valori e delle modalità operative del servizio civile a una più ampia platea di enti ospitanti; 2) la scheda 10, “Principi attivi”, finalizzata a favorire la partecipazione dei giovani allo sviluppo del territorio, tramite il finanziamento di progetti per la tutela/valorizzazione del territorio, per lo sviluppo dell’economia e dell’innovazione per l’inclusione sociale; 3) la scheda 11, “progetti di educazione non formale per NEET” finalizzata a creare dei percorsi di apprendimento *on the jobs* per l’inserimento lavorativo o la creazione di impresa; 4) la scheda 12, “Scuola Bollenti Spiriti”, corsi di formazione per attivatori di progetti di sviluppo locale o animazione di comunità; 5) la scheda 13, NIDI – Nuove iniziative di impresa, per supportare l’avvio di microimprese realizzate da persone svantaggiate; 6) la scheda 14, Staffetta generazionale, un sostegno al reddito dei giovani disoccupati accompagnato dall’erogazione di servizi individualizzati come l’orientamento o l’accompagnamento al lavoro; 7) la scheda 15, Finmeccanica, che ha come scopo il reclutamento di giovanissimi (under 25) per le aziende del gruppo Finmeccanica tramite attività di orientamento e accompagnamento al lavoro.

la misura 1A, l'accoglienza e informazione sul programma<sup>23</sup>, e la misura 4B, l'apprendistato professionalizzante o il contratto di mestiere (figura 10.5).

Figura 10.5. Allocazione delle risorse, 120.545.549,00€



Fonte: elaborazione degli autori su dati contenuti nel PAR; p. 4.

Per la seconda fase di GG, la Regione Puglia sta ancora ultimando la programmazione, pertanto nel momento in cui è stato steso il presente rapporto il secondo programma di attuazione regionale, con le relative risorse allocate sulle diverse misure non era disponibile.

### 10.3. Il contributo di GG all'innovazione delle politiche attive

In Regione Puglia, GG è stata apripista di molte innovazioni che negli ultimi anni hanno caratterizzato il panorama delle politiche attive per il lavoro:

*"Diciamo che GG ha rappresentato un programma capofila in Italia perché è stato anticipatore di tutti i programmi del d.lgs. 150/2015. Ha fatto una sperimentazione sul campo della programmazione a livello nazionale" (CPI Bari).*

<sup>23</sup> L'attività relativa all'informazione è stata quindi realizzata dai CPI nell'ambito delle loro attività istituzionali.

Con riferimento agli strumenti operativi messi in campo da GG, dalle interviste è emerso un forte apprezzamento, in primo luogo, ai costi standard che, sperimentati in GG, sono stati successivamente applicati anche ad altri programmi regionali:

*“Il meccanismo dei costi standard ha fatto da apripista, i costi standard nascono su GG e poi sono stati portati negli atti delegati per una serie di politiche attive del lavoro regionali. Sicuramente il costo standard è una semplificazione ed ha rappresentato un grandissimo passo in avanti rispetto al controllo sui costi real” (Regione Puglia).*

Anche il meccanismo della profilazione nazionale è stato molto apprezzato dagli intervistati:

*“È stato importante anche il sistema nazionale di profilazione, anzi è auspicabile che sia utilizzato per tutte le politiche del lavoro” (Regione Puglia).*

Più problematica è stata invece la gestione della contendibilità; la difficoltà ha riguardato, in particolare, la gestione dei rapporti tra i governi regionali:

*“La contendibilità è stata finora un problema. Sicuramente per i destinatari è una cosa sacrosanta: in un mondo che cambia, che va verso la mobilità, l'utente deve essere libero di usufruire di servizi nel contesto territoriale che preferisce, anche se non è quello di residenza. Molto più complicata è stata la gestione del meccanismo di contendibilità da parte delle pubbliche amministrazioni” (Regione Puglia).*

Sui rapporti intergovernativi molta soddisfazione è emersa per il coordinamento tra Regioni, mentre sui rapporti con l'ANPAL la sostanziale soddisfazione del vertice politico non è stata condivisa da parte della struttura amministrativa, che invece ha lamentato un atteggiamento poco cooperativo da parte dell'agenzia nazionale:

*“L'istituzione dell'ANPAL è stata cosa buona perché ha consentito una comunicazione più diretta. Il confronto che si è aperto tra le Regioni è stato straordinario. Devo ringraziare la nostra coordinatrice della nona commissione, abbiamo fatto un lavoro straordinario e lo continuiamo a fare con una sinergia importante. La commissione ha lavorato benissimo sia in sede tecnica (con i direttori delle amministrazioni) sia in sede politica (con gli assessori)” (Assessorato Regione Puglia).*

*“Gli organismi di confronto sono rappresentati semplicemente dalle riunioni nell'ambito del Coordinamento presso tecnostruttura ANPAL ed è un po' poco secondo me. Le relazioni di scambio tra Regioni, anche per la condivisione di buone pratiche piuttosto che per la risoluzione di problemi trasversali, andrebbero consolidate. In riferimento al rapporto tra ANPAL e Regione, ritengo che ancora ci sia un dialogo che non vede il ruolo di ANPAL quale primus inter pares. È auspicabile che sia abbandonata la logica 'io sono il governo centrale' per aderire al principio per cui le Regioni sono un organismo intermedio. Passano mesi per avere una risposta, in alcuni casi abbiamo riscontri dopo 5-6 mesi” (Regione Puglia).*

## 10.4 Le difficoltà nell'avvio della misura

Dalle interviste emerge come prima difficoltà dell'avvio della misura la poca chiarezza che caratterizza le direttive emanate a livello nazionale:

*“Le principali difficoltà sono legate al fatto che, per la prima volta, si è fatto un programma nazionale. L'autorità di gestione, prima il ministero e poi l'ANPAL, ha difettato in precisione e puntualità, la difficoltà ha riguardato il porre in essere un programma di politiche attive rivolto ai giovani, incentrato su politiche e contesti territoriali differenti. Evidentemente per i colleghi, prima del ministero e poi dell'ANPAL, questo è stato un problema significativo. Sicuramente si è partiti con le idee poco chiare, ma nel tempo le cose sono migliorate, oggi abbiamo degli scambi più smart e snelli rispetto a quelli che erano i primi interventi”* (Regione Puglia).

Un'altra criticità riguarda la verifica dello status di NEET, che è stata particolarmente problematica, in particolare per l'assenza di una certificazione nazionale riguardo al coinvolgimento dei giovani in percorsi di istruzione e per una frammentazione delle certificazioni sui percorsi formativi:

*“L'altra grossa difficoltà riguarda la verifica dello status di NEET. Con riferimento alla condizione occupazionale, non abbiamo avuto particolari problemi dato che le banche dati erano già consolidate. Diverso il caso della verifica dello status rispetto alla formazione e all'istruzione; in questo caso infatti il sistema non è affidabile e non produce una certificazione ufficiale. Sono passati 5 anni dall'avvio del programma e questa questione relativa alla verifica non è ancora stata risolta. Ultimamente ho chiesto al Miur di verificare lo status di istruzione di alcuni NEET, il ministero mi invita a ricorrere a My Anpal, ma nel comitato delle politiche attive mi dicono che non ha valore ufficiale perché non rilascia un certificato specifico. L'altra difficoltà riguarda la formazione che è di competenza delle Regioni e per la quale non è mai stata pensata una banca dati. In sostanza, è stato previsto un requisito che di fatto non può essere verificato oggettivamente”* (Regione Puglia).

Dalle interviste emerge poi una forte difficoltà di integrazione tra sistemi informativi, che ha comportato una lentezza negli scambi di dati tra piattaforme:

*“La cooperazione operativa tra i nostri sistemi informativi e il sistema Sigma giovani [portale informatico nazionale], che è un sistema che cerca di creare ordine ed è funzionale al fatto che l'autorità di certificazione deve avere quanta più documentazione possibile al suo interno, è stata molto problematica. Nella cooperazione applicativa, il meccanismo di trasferimento è lentissimo, mediamente per trasferire la spesa a ogni misura ci vogliono 3 giorni, se io faccio un trasferimento che ha al suo interno 4 misure solo per trasferire 4 misure informaticamente devo aspettare 15 giorni, poi magari qualcosa non va e devo ricominciare”* (Regione Puglia).

Dalla prospettiva degli operatori, le principali difficoltà relative all'avvio della misura sono da imputare alla già menzionata debolezza organizzativa dei CPI, che ad esempio nel caso di



Bari ha comportato un indirizzamento di molti giovani presso altre strutture dell'area metropolitana.

*"Abbiamo avuto un'affluenza massiccia (...) e, di conseguenza, un'iniziale difficoltà nel gestire i colloqui. Noi siamo una struttura con un numero esiguo di persone che operano su progetti regionali e in ambiti diversi, tutti hanno la stessa importanza e quindi tutti devono andare avanti, dobbiamo offrire un servizio al pubblico costante. In alcuni casi, abbiamo dovuto dirottare i ragazzi su altri CPI dell'area metropolitana perché non ce la facevamo. (CPI Bari).*

Anche dalle interviste con gli operatori privati emerge una difficoltà nella gestione operativa della misura, gli operatori in particolare segnalano lunghi tempi operativi e ritardi:

*"Noi abbiamo riscontrato un sistema a dir poco elefantico, perché mette in mezzo diversi operatori, magari con uno spirito positivo, però si è rivelato piuttosto pesante a livello di delivery. Di conseguenza lo scenario con cui ci siamo confrontati ha portato a rallentamenti e ritardi che hanno scoraggiato l'uso di Garanzia Giovani. I tempi di attesa erano molto lunghi, ci sono stati rallentamenti per le aziende, per i candidati e parecchi li abbiamo persi per strada" (Adecco).*

## 10.5. L'implementazione di Garanzia Giovani e il modello di governance regionale

La strategia adottata dalla Regione Puglia a sostegno dell'occupazione giovanile si basa, da un lato, sull'analisi dei fabbisogni occupazionali delle imprese locali e sulla formazione professionale; dall'altro, sul tutoraggio/accompagnamento dei giovani:

*"La strategia più importante a sostegno dell'occupazione dei giovani fa leva su due principi. Per prima cosa un'attenta analisi dei fabbisogni delle imprese pugliesi in termini di figure professionali e la formazione quanto più specialistica per soddisfare questi bisogni. L'altro principio è il tutoraggio, l'assistenza ai giovani nelle loro idee e nei loro progetti, attraverso ad esempio l'accompagnamento al lavoro, che è fondamentale in un paese dove ancora non è molto diffuso. Diciamo la verità nessuno di noi si è mai sognato di andare al CPI per trovare lavoro, non esiste in Italia questo modello" (Assessorato Regione Puglia).*

Per l'implementazione di Garanzia Giovani, la Regione Puglia ha demandato le attività di informazione, promozione e accesso a una rete di operatori ("rete dei punti di accesso al Piano Regionale Garanzia Giovani"), che eredita sostanzialmente la struttura della precedente "rete dei nodi di animazione"<sup>24</sup> del Piano Straordinario per il Lavoro<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Per un approfondimento sulla rete si veda <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/RetiAnimazione>

<sup>25</sup> Il Piano è stato lanciato a gennaio del 2011 con una dotazione finanziaria di 491 milioni di euro, suddivisi in sei linee di intervento di cui una esplicitamente rivolta ai giovani (206 milioni di euro)

Da parte degli operatori dei CPI emerge la richiesta di una fase preliminare di formazione organizzata dalla Regione. Questa esigenza peraltro non riguarda solamente GG, ma interessa tutte le misure per cui sono responsabili i CPI:

*“Diciamo che se ci fosse stata una fase preparatoria alla gestione di questo programma sarebbe stato meglio. C'è da dire che tutte le volte che viene avviato nuovo programma, un nuovo progetto regionale purtroppo manca un momento di preparazione e di informazione, le informazioni ce le dobbiamo andare a cercare da soli, dobbiamo a studiare le normative per conto nostro, perché nessuno mai ci offre un momento di formazione e di informazione. Dovrebbe essere la Regione a farlo [...] Non c'è un momento da poter dedicare, sia perché siamo oberati, sia perché le novità operative arrivano in tempo reale non abbiamo una settimana da dedicare allo startup, c'è già l'utenza. Le novità vengono rodiate dall'operatore sull'utente. Non c'è una fase di test, manca la sperimentazione il progetto viene lanciato e gli errori vengono corretti in corso d'opera” (CPI Bari).*

In un primo momento, i CPI avevano il monopolio del processo di presa in carico (misura 1B), ma a causa dei forti ritardi nell'erogazione della misura causati da una grave insufficienza di organico dei CPI, la Regione ha scelto di consentire l'accesso alla misura anche attraverso gli operatori privati:

*“In una situazione in cui Centri per l'Impiego hanno competenze che sono legate ai vecchi uffici di collocamento la situazione è problematica. Le politiche attive del lavoro devono poggiare su una porta unica di accesso, costituita anche dai CPI, efficiente, moderna e dotata di professionalità elevate. [...] Finché la garanzia ha visto come porta unica di accesso i Centri per l'Impiego la misura è stata miope [...] La previsione di un sistema di accesso aperto ai privati ha permesso di smaltire le adesioni che non avevano ancora avuto come esito una presa in carico; in sostanza, in questo modo è stato possibile dare ai giovani delle risposte in tempi ragionevoli. Questa scelta tuttavia non è il frutto di una politica strategica basata sull'integrazione pubblico/privato ma è piuttosto l'unica strada possibile dato che non ci sono altre soluzioni. Gli enti accreditati hanno fatto quello che i CPI non erano riusciti a fare. Avevamo liste interminabili, il Centro per l'Impiego di Bari se eri fortunato ti chiamava dopo un anno e mezzo, non per mancanza di volontà ma per mancanza di investimenti strategici” (Regione Puglia).*

Data la condizione di forte difficoltà dei CPI, il rapporto tra questi e la Regione è rigido e gerarchico e, di conseguenza, poco capace di creare valore aggiunto al processo operativo:

*“Il rapporto tra Centri per l'Impiego e Regione si è di fatto tradotto in un dare disposizioni attuative di intervento, non con una logica con-penetrativa delle due missioni strategiche, perché stiamo parlando di strutture decotte che non hanno le professionalità adeguate, di personale che è stato spostato in continuazione, che garantisce una copertura territoriale irrisoria” (Regione Puglia).*

Anche il CPI lamenta una forte difficoltà a operare adeguatamente, a causa di una strutturale carenza di personale:

*“Noi abbiamo tanti progetti regionali paralleli e quindi per noi è più complicato. Il personale non è assolutamente sufficiente a gestire qualsiasi cosa. Siamo sotto organico, il potenziamento dei CPI è indispensabile” (CPI) Bari.*

Nella prima fase di Garanzia Giovani, non era ancora operativo un sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro. Gli enti privati che hanno partecipato alla prima fase di Garanzia Giovani lo hanno fatto aderendo a un'Associazione temporanea di scopo<sup>26</sup> (ATS), in cui sono confluite diverse tipologie di enti (servizi per il lavoro, enti di formazione, sindacati, enti del terzo settore etc.). Data l'assenza di un sistema di accreditamento specifico dei servizi per il lavoro, la presenza di enti di formazione (gli unici attori che avevano già sperimentato un sistema di accreditamento regionale) è servita come strumento di riconoscimento delle attività dell'intera ATS:

*“Le ATS sono a vario titolo rappresentative del sistema allargato di istruzione e formazione al lavoro. Dentro ci sono le associazioni di categoria, le imprese, gli enti formativi, le APL, in alcuni casi le scuole. Le APL sono nate successivamente all'avviso di Garanzia Giovani. La prima delibera regionale sull'accREDITamento dei servizi per il lavoro è del 2012 ribadita poi nel 2014, ma di fatto non esistevano. C'erano questi raggruppamenti in cui l'unica garanzia era fornita dalla presenza obbligatoria di un organismo di formazione, che era l'unico ente già accreditato per l'erogazione di servizi di formazione in convenzione con la Regione, questo era l'escamotage per dare una risposta efficace” (CPI Bari).*

Dalle interviste è emersa la volontà per la seconda fase di GG, di consentire la partecipazione ai servizi per il lavoro accreditati anche come organizzazione autonoma, svincolando le APL dalla partecipazione alle associazioni temporanee di scopo:

*“Daremo anche la possibilità di partecipare ai singoli operatori privati accreditati, non solo in forma di ATS. Questo è possibile perché nell'ultimo anno abbiamo implementato un nuovo sistema di servizi privati per il lavoro” (Assessorato Regione Puglia).*

Da meno di un anno è stato quindi attivato il nuovo sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro; trattandosi di una novità recente, gli intervistati non hanno espresso giudizi complessivi sul suo funzionamento operativo:

*“Il sistema di accreditamento dei servizi privati è attivo dallo scorso gennaio ed è ancora presto per valutare gli effetti di questa interazione perché un anno di attuazione restituisce ancora poco. Sicuramente per quanto abbiamo visto finora gli enti accreditati hanno il pregio di essere veloci nel dare risposte” (Regione Puglia).*

---

<sup>26</sup> L'associazione temporanea di scopo è un coordinamento contrattuale di enti del terzo settore finalizzato a un progetto specifico.

Con riferimento generale all'apertura a operatori privati, i Centri per l'Impiego rilevano alcune criticità, come ad esempio un'eccessiva libertà delle ATS nella scelta dei candidati da prendere in carico o una non sempre corretta applicazione delle procedure:

*"Le ATS hanno una grande libertà nel convocare i giovani. Noi come centro per l'impiego abbiamo l'obbligo di convocare i giovani in ordine di iscrizione al portale, mentre le ATS non hanno questo obbligo. Appena vedono che il giovane si è iscritto lo convocano in tempo reale, fanno il colloquio e quindi si accaparrano il giovane per avviarlo a una misura, che non sempre è avviata in tempo. Molte rimangono anche sospese, perché ad esempio il corso di formazione non parte perché non ci sono sufficienti iscritti [...] Finché abbiamo operato solo noi CPI sulla misura 1B le cose sono andate abbastanza bene, con tutte le criticità, le tempistiche lunghe etc. Però abbiamo rispettato le procedure, dal punto di vista delle norme abbiamo fatto tutto quello che era richiesto per lo svolgimento dell'iter burocratico. Da quando poi invece l'erogazione della 1B è stata assegnata anche alle ATS abbiamo perso un po' il polso delle situazioni. Non si capisce più niente, regna il caos. Noi non abbiamo nessun interesse economico, ma le ATS sì. Hanno un maggior guadagno in alcune misure specifiche, e questo va a discapito della reale valutazione dei bisogni della persona presa in carico" (CPI Bari).*

Sempre sul tema del rapporto pubblico/privato, emerge dalle interviste una maggiore efficacia delle ATS nell'assistenza alle imprese ospitanti tirocini extracurricolari, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti burocratici collegati all'attivazione della misura:

*"Il tirocinio comporta una serie di incombenze burocratiche e le aziende sono un po' entrate in affanno, non hanno gradito moltissimo queste procedure, e all'inizio sono state anche molto supportate da parte del centro per l'impiego. In una fase successiva le ATS hanno colto il meccanismo e compreso la difficoltà dell'azienda, quindi sono intervenute facilitando l'azienda e accollandosi l'iter burocratico, per questo ora le aziende preferiscono le ATS ai CPI" (CPI Bari).*

Gli operatori privati non sono pienamente soddisfatti del funzionamento di questo sistema di accreditamento, in particolare per una non piena distinzione del ruolo delle Agenzie per il Lavoro, diverso da quello degli enti di formazione su cui il modello sembra essere disegnato:

*"Servirebbe un potenziamento del rapporto tra pubblico e privato. Noi come Agenzie per il Lavoro in Puglia siamo tenuti a rispettare una legge regionale per l'accREDITamento su servizi al lavoro. La normativa della Puglia è complessa, spesso e volentieri si confondono quelli che sono i servizi che può offrire un'Agenzia per il Lavoro rispetto a quelli che può offrire un ente di formazione. Credo che interpretare bene il ruolo delle Agenzie per il Lavoro e il mercato che muovono sia fondamentale per la Regione" (Adecco).*

Anche nella gestione operativa di GG, il ruolo delle APL non è adeguatamente valorizzato. Nello specifico, un operatore intervistato ha segnalato la particolarità della misura orientamento e la necessità che questa sia erogata dai servizi per il lavoro piuttosto che dagli enti di formazione, nonché il desiderio di rendere facoltativa la stessa misura, in modo da rispondere alle esigenze specifiche dell'utente:

*“È auspicabile che cambi il modus operandi, serve maggior coinvolgimento non solo degli enti di formazione, ma delle Agenzie per il Lavoro, per avere dei risultati completi. L'orientamento ha le sue specificità, non può essere erogato da un ente di formazione, anche perché banalmente l'ente di formazione tenderà a orientare verso percorsi di formazione, in particolare verso quelli erogati dall'ente stesso. Dovrebbero essere proprio le Agenzie per il Lavoro a orientare verso le Agenzie di Formazione quando necessario. Potrebbe essere anche utile rendere facoltativo l'orientamento che non è utile nel caso di quanti sono da poco usciti dal mercato del lavoro. L'orientamento dovrebbe essere facoltativo, lasciamo decidere gli operatori ma soprattutto lasciamo decidere i candidati, perché GG è una politica che deve avere al centro il candidato” (Adecco).*

## 10.6. Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale

Anche in Puglia, dalle interviste è emersa una difficoltà di GG nell'intercettare l'utenza più vulnerabile. Sulla misura 1D sono riposte molte speranze da parte della Regione, che però ritiene l'efficacia di tale misura subordinata alla capacità degli attori di creare relazioni con altri enti:

*“Così come è stata scritta, la misura 1D è un bel sogno da raggiungere. Bisogna vedere come sarà attuata: senza convenzioni con gli uffici scolastici regionali, senza cooperazione con gli ambiti territoriali nell'ambito delle politiche sociali, diventa un sogno. Teoricamente con la misura 1D dovremmo riuscire a scovare in casa persone che non cercano neanche di uscire. Questo sarà possibile solamente se riusciamo a mettere in campo un'interlocuzione efficace, che a sua volta dipende dalle convenzioni che saranno sottoscritte. Passa tutto da queste convenzioni, e dalle risorse che si mettono, anche poche, su queste convenzioni, per andare a sopperire ad alcune carenze. Ma se non c'è nessuno che mi dice chi sono i ragazzi che si sono allontanati dalla scuola, che sono stati bocciati e non si sono ri-iscritti, se non collaboriamo con gli ambiti sociali per capire quali sono le realtà più disagiate, se non trattiamo questi ragazzi all'interno di una équipe multidimensionale, allora non stiamo parlando di niente. La misura 1D e la vera sfida del programma, però in questo momento è soltanto una paginetta scritta, è troppo presto per dire cosa succederà” (Regione Puglia).*

Come emerge dall'intervista con i CPI, la difficoltà di GG nell'intercettare i NEET più vulnerabili può essere spiegata considerando la scelta della Regione di non remunerare l'attività di accoglienza e informazione sul programma (misura 1A):

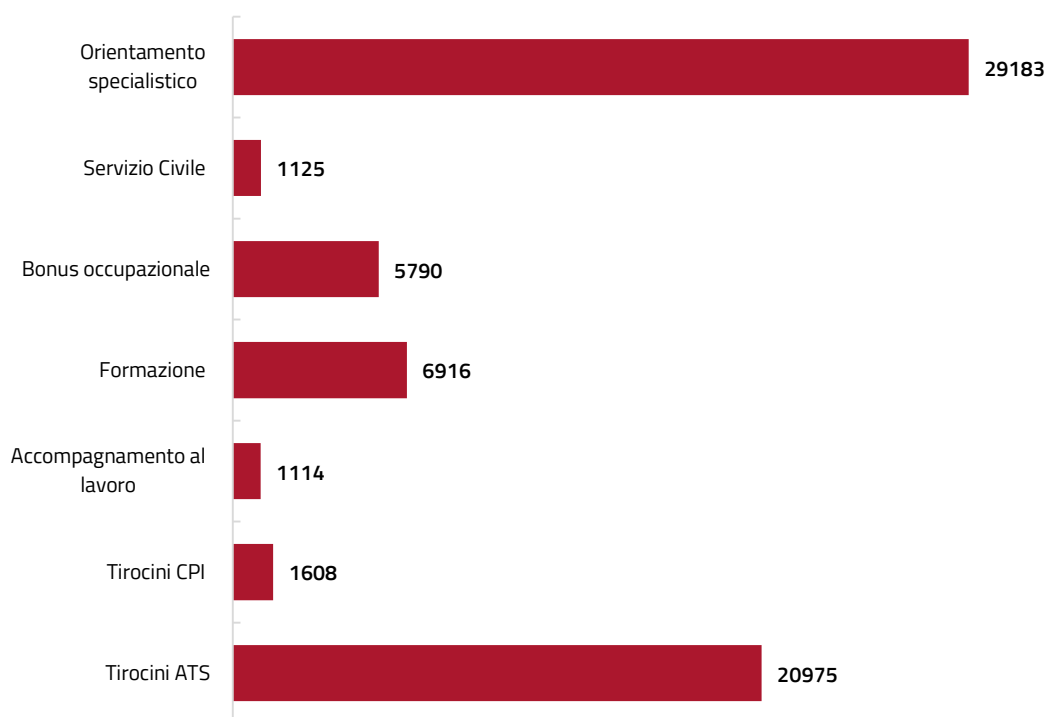
*“Il vero problema per cui non è decollata è che l'intercettazione e l'accoglienza non sono remunerate. Io credo che la prossima programmazione dovrebbe assegnare delle risorse consistenti all'intercettazione. La Regione aveva in qualche modo puntato sull'informazione, demandandola a una rete in cui c'erano CAF, sindacati eccetera ma anche i CAF mandano tutti da noi. La fascia più debole, di conseguenza per ora è un po' sfuggita” (CPI Bari).*

## 10.7. L'impatto della misura sull'utenza

Il più recente monitoraggio regionale disponibile sull'andamento di Garanzia Giovani risale al 6 novembre del 2017. Fino a quella data, sono stati presi in carico 119.969 utenti. Di questi circa il 99% sono stati convocati per un primo colloquio. Le iscrizioni attive, al netto di cancellazioni o decadenze, in quella data erano 89.454, mentre i patti di servizio stipulati erano 77.804 (pari all'87%).

Per quanto riguarda le misure, al 6/11/2017 sono stati erogati 20.975 tirocini tramite le ATS e 1.608 tirocini tramite i CPI, 1.114 accompagnamenti al lavoro, 6.916 misure di formazione rivolte all'inserimento lavorativo, 5.790 bonus occupazionali, 1.125 misure di servizio civile. In sintesi, sono state condotte 37.528 misure di politiche attive su 77.804 patti di servizio stipulati (il 53%). Per 3.607 (10%) alla misura di politica attiva ha fatto seguito un contratto di lavoro. Infine, sono stati attivati 29.183 orientamenti specialistici (figura 10.6).

Figura 10.6. Misure erogate al 6/11/2017



Fonte: 34° monitoraggio di Garanzia giovani Puglia, rielaborazione degli autori

Dall'intervista con la Regione emerge una valutazione dell'impatto della misura più generosa rispetto a quanto colto dagli indicatori di GG. In particolare, considerando le difficoltà del contesto pugliese, è emersa l'esigenza di una valutazione che ad esempio consideri variabili come l'abbandono scolastico oppure l'impatto della misura su un arco temporale più lungo:

*"L'obiettivo del programma è aumentare l'occupazione giovanile. Gli indicatori valutano i risultati a 6 mesi dall'intervento, ma per una politica giovanile 3-6 mesi sono tempi poco realistici.*

*Pensiamo ai fruitori della misura 2B (l'orientamento), dopo 3 o 6 mesi questa persona cosa possiamo aspettarci che faccia? Se noi vogliamo guardare l'efficacia solo in riferimento agli indicatori tipizzati dal programma allora i risultati ci sono ma non sono eccezionali, se noi invece proviamo a vedere come il contesto sia modificato in un lasso temporale più ampio emergono dei buoni risultati. Ad esempio appena [...] le Regioni hanno abbassato l'attenzione su GG, verso la conclusione della prima fase, l'abbandono scolastico è cresciuto" (Regione Puglia).*

Dalle interviste è emersa poi una difficoltà comunicativa per quanto riguarda i tirocini. Questa misura è stata interpretata da molti utenti come una tipologia di contratto di lavoro, disconoscendo la finalità formativa che caratterizza questo strumento:

*"La percezione da parte degli utenti è stata in parte viziata da un problema di comunicazione: nella fase di avvio della misura la cosa più semplice da offrire era il tirocinio. È quindi passato il messaggio che il tirocinio non è una politica formativa ma è un surrogato di un contratto di lavoro; non si è investito affinché il tirocinio venisse valorizzato come modalità formativa on the job, qui abbiamo perso la sfida. Il tirocinio non è un contratto di lavoro ma è una misura formativa; questo messaggio però non è passato. Ho sentito ragazzi dire 'mi sfruttano e non mi pagano' ma sfruttare è una cosa, lavorare è un'altra cosa, formarsi è un'altra cosa ancora. Il tirocinio ti deve lasciare l'esperienza di un approccio al mondo del lavoro che per molti ragazzi spesso vuol dire capire che non si può dire tutto, che bisogna essere puntuali, che bisogna essere precisi, che bisogna essere puliti eccetera. Se questo messaggio non passa il sistema non funziona" (Regione Puglia).*

Inoltre, è emersa l'esigenza di avere dei dati sulla soddisfazione dell'utenza, in modo da poter migliorare la programmazione e la gestione della misura, nonché l'ipotesi di utilizzare le storie di successo di GG come strumento di promozione della misura:

*"Purtroppo, le Regioni non hanno reso obbligatorio un questionario di soddisfazione dell'utenza quindi non c'è nessun dato sull'utenza. Nella nuova fase sarebbe interessante convocare i giovani e far fare a loro la promozione" (CPI Bari).*

Dalle interviste è emersa la forte capacità di GG di avvicinare al sistema dei servizi per il lavoro la platea giovanile che, in precedenza, utilizzava questi servizi sporadicamente. Questo cambiamento è stato favorito dalla sistematicità e continuità che caratterizzano il programma:

*"GG ha il pregio di aver promosso un accesso democratico e partecipativo ai servizi per il lavoro. Prima eravamo abituati alla formazione tradizionale, con il bando, le graduatorie, la locandina al centro per l'impiego, la radiodiffusione per quell'intervento, qualcuno ne veniva a conoscenza, qualcun altro no, qualcuno partecipava, qualcun altro no. GG è invece un programma che accompagna costantemente i giovani in 4-5-6 anni, è sempre lo stesso, e vi si aderisce presso i Centri per l'Impiego e gli enti accreditati. Questo consente di avere una diffusione capillare, con l'informazione e la pubblicità non concentrate solo su un micro-intervento" (Regione Puglia).*

Infine, per migliorare l'impatto dei tirocini, la Regione Puglia, che in un primo momento aveva scelto di coprire l'intero importo dell'indennità dei tirocini (450€), nel corso del primo anno di implementazione del programma (2014) ha previsto un cofinanziamento (300€ Regione, 150€ impresa) volto a responsabilizzare le aziende.



## Conclusioni e raccomandazioni

Garanzia Giovani costituisce il più vasto programma di politica a sostegno dell'occupazione giovanile implementato in Italia. Lanciata a livello europeo, alla fine del 2013 questa misura è stata interpretata dai policy maker nazionali come l'occasione per promuovere un processo di innovazione delle politiche attive del lavoro regionali.

Gli anni immediatamente successivi al lancio di GG sono stati caratterizzati dall'attuazione del Jobs Act che tenta di innovare le politiche attive del lavoro e di rafforzare il ruolo del livello nazionale nella regolazione di questo settore. I primi anni di implementazione di GG (2014-2016) si caratterizzano quindi per il fatto che questo strumento è stato parte di un disegno di riforma di più ampio respiro. La fase successiva ha visto il tema delle politiche attive del lavoro perdere terreno nell'agenda di governo. GG sta quindi vivendo una fase di isolamento; questo significa che la misura continua a essere implementata come singolo strumento di policy senza essere parte di una politica organica a favore dei giovani.

Nei primi mesi del 2019, l'avvio del Reddito di Cittadinanza ha però di nuovo portato il tema delle politiche attive al centro dell'agenda politica. Al momento è troppo presto per prevedere se questo processo potrà avere delle ricadute anche su GG, ma se alcuni interventi oggi previsti saranno effettivamente realizzati (è il caso ad esempio del rafforzamento dei Centri per l'Impiego) nei prossimi mesi potrebbe aprirsi una stagione utile al rilancio di GG. Questa misura potrebbe inoltre costituire un ruolo chiave ad esempio per la promozione dell'integrazione fra politiche sociali e del lavoro.

In questa fase quindi GG merita attenzione non solo perché rimane comunque il principale strumento a sostegno dell'occupazione giovanile in un contesto in cui la condizione dei ragazzi è decisamente critica; ma anche perché la questione giovanile dovrà necessariamente rientrare nell'agenda politica e il tema delle politiche attive potrebbe essere rilanciato nel breve periodo nell'ambito dell'implementazione del RdC.

Il presente lavoro, dopo aver ricostruito il quadro delle politiche e degli interventi che mirano a promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro e a favorire la transizione dal sistema educativo al mondo del lavoro (parte prima); si è concentrato sull'attuazione di GG in quattro distinte Regioni: Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia (parte seconda). La ricerca sul campo è stata realizzata lungo cinque differenti dimensioni. Per ciascuna di esse, di seguito, si sintetizzano le principali evidenze emerse sia a livello generale sia a livello di singola Regione. Le evidenze raccolte hanno inoltre permesso l'elaborazione di una prima serie di raccomandazioni che, anche in questo caso, riguardano sia il livello nazionale, sia le Regioni oggetto di analisi.

### ***GG e innovazione del sistema delle politiche attive***

Garanzia Giovani ha avuto un impatto positivo sul processo di innovazione delle politiche attive promosse a livello regionale. Questo significa che la misura è stata il volano per la sperimentazione di modalità operative che stanno via via consolidandosi. Un processo di questo tipo si è verificato, in particolare, con riferimento ai principi operativi messi in campo da GG (costi standard e sistema nazionale di profilazione). Inoltre, la nascita di ANPAL (che non è strettamente connessa a GG ma si inserisce in un quadro di innovazione delle politiche attive del lavoro di cui GG ha certamente costituito uno dei principali strumenti di sperimentazione) è stata valutata in maniera molto positiva dagli intervistati. Tutto ciò suggerisce di continuare a sostenere la misura.

### ***L'avvio della misura***

L'avvio della misura si è mostrato estremamente faticoso in tutte le Regioni analizzate. Le difficoltà hanno riguardato l'individuazione e la certificazione dello status di NEET (problema emerso ad esempio in Lombardia e in Puglia); la gestione dei database e delle piattaforme informatiche; i ritardi nei pagamenti delle indennità di tirocinio a favore dei ragazzi (in particolare in Calabria) e, più in generale, la gestione di un processo complesso dovuto sia all'elevato numero di domande, sia (in alcuni casi) alla messa in campo di modalità operative nuove.

Le difficoltà incontrate nella fase iniziale, unitamente al fatto che la fase I di GG è stata accompagnata da un'imponente campagna informativa e che questo non si è verificato nell'avvio della seconda fase, hanno influito negativamente sull'attrattività della misura. Nel quadro attuale, emerge quindi una situazione paradossale in cui, da un lato, è stato fatto un importante investimento che ha portato a superare (almeno in parte) le difficoltà iniziali e, dall'altro, i flussi di accesso alla misura si sono ridotti. In questo contesto, sarebbe utile rilanciare GG attraverso campagne informative ad hoc.

### ***Il modello di governance regionale***

La governance regionale è stata analizzata sia considerando le attività svolte dalla Regione a supporto degli operatori chiamati a implementare territorialmente Garanzia Giovani; sia considerando il rapporto fra operatori pubblici e privati.

Rispetto al primo punto, le interviste evidenziano come il ruolo di supporto della Regione sia fondamentale per il buon funzionamento della misura. Infatti, GG funziona meglio quando il livello regionale ha sviluppato attività di supporto a favore degli operatori. Importante è sia la realizzazione di incontri periodici, che ha caratterizzato soprattutto la fase di avvio della misura; sia il rapporto informale e continuo fra operatori e Regione. Questo rapporto peraltro può assumere anche modalità istituzionalizzate come è ad esempio avvenuto nel caso delle "Faq" e del "Cruscotto Lavoro" in Lombardia.

La realizzazione di incontri periodici fra Regione e operatori (pubblici e privati) è utile anche se consideriamo che il passaggio delle competenze relative ai CPI dalle Province alle Regioni ha ridotto la prossimità territoriale influenzando negativamente sulla relazione fra livelli istituzionali.

Con riferimento al secondo punto, il rapporto fra operatori pubblici (CPI) e privati (APL e Agenzie per la Formazione) è certamente uno degli aspetti che consente di distinguere una molteplicità di modelli che si stanno consolidando a livello regionale e che tendono a differenziare territorialmente Garanzia Giovani.

A partire dall'esperienza Lombarda, tutte le Regioni analizzate hanno in qualche modo promosso un meccanismo di concorrenza fra pubblico e privato rendendo possibile l'accesso alla misura sia attraverso i CPI, sia attraverso gli operatori privati. In diversi casi (Calabria, Piemonte) è stato fatto un passo indietro rispetto a questa scelta iniziale e le Regioni hanno ora attribuito funzioni differenti ai CPI e agli operatori privati. Al contrario, in altri casi (Puglia) l'apertura ai privati è stata realizzata solo in una seconda fase per sopperire alla debolezza dei CPI.

La ricerca evidenzia comunque che alcune peculiarità distinguono gli enti privati dai CPI (maggiori vincoli, asimmetrie informative eccetera). Inoltre, gli enti privati hanno chiaramente un incentivo economico che manca nel caso dei CPI e questo influenza, di fatto, le modalità di gestione della misura.

In questo quadro, sarebbe utile avviare una riflessione circa le specificità che distinguono i CPI dagli operatori privati al fine di valutare modalità utili a valorizzare al meglio le competenze di ciascuno.

### ***Garanzia Giovani e vulnerabilità sociale***

In tutti i contesti analizzati, è emersa una debole capacità di GG di raggiungere l'utenza più vulnerabile. Peraltro, come evidenziato dagli intervistati, questo elemento si lega al fatto che GG è una politica attiva del lavoro e non una politica sociale. In sostanza, GG è pensata per rivolgersi ai giovani "attivabili" e che comunque possiedono risorse proprie spendibili nel mercato del lavoro. I giovani vulnerabili invece necessitano, in primo luogo, di interventi specifici che spettano ai servizi sociali e non ai servizi per il lavoro. Solo una volta affrontate le problematiche sociali sarà possibile, in secondo luogo, avviare alcuni di questi ragazzi al lavoro. In questo contesto, la misura 1D (al momento non attiva per via del passaggio dal REI al RdC) potrebbe consentire l'intercettazione di giovani che dovrebbero poi essere presi in carico in maniera integrata dai servizi sociali e per il lavoro.

Inoltre, considerando che, come emerso dalle interviste, gli operatori pubblici e privati presentano delle peculiarità che li distinguono l'uno dall'altro sarebbe utile avviare una riflessione circa le specificità proprie dei CPI rispetto alla presa in carico dei soggetti vulnerabili e alle relative differenze con le APL. In particolare, andrebbe chiarito se i CPI possono essere

più adeguati rispetto alle APL nella gestione della vulnerabilità e se può essere utile un rafforzamento delle competenze su questo fronte.

### ***L'impatto della misura sull'utenza***

L'impatto di GG in termini di ricadute occupazionali è chiaramente influenzato dalle caratteristiche del mercato del lavoro locale. La questione dell'occupazione (giovanile e non) necessita allora di essere affrontata con interventi strutturali che non riguardano solo le politiche attive ma interessano altri settori come lo sviluppo economico, le infrastrutture eccetera.

Nel valutare gli impatti di GG è necessario tenere a mente che l'obiettivo definito a livello europeo e recepito dall'Italia è quello di promuovere l'attivazione dei giovani (al fine di ridurre i rischi di indebolimento degli *skill* che derivano dalla permanenza al di fuori del mercato del lavoro) e che essa incide solo indirettamente sulle possibilità dei giovani di inserirsi nel mercato del lavoro.

In un quadro di questo tipo, la possibilità per i ragazzi di attivarsi e magari svolgere un'attività lavorativa/formativa regolare in contesti caratterizzati dalla significativa presenza di lavoro sommerso potrebbe essere valutata come un impatto positivo. Allo stesso tempo anche il fatto che la sperimentazione di GG abbia favorito un avvicinamento dei giovani a servizi per il lavoro di cui in precedenza ignoravano l'esistenza e che questo avvicinamento abbia rafforzato le competenze utili alla ricerca di un'occupazione (es. elaborazione CV, gestione dei colloqui ecc.) deve essere valutato positivamente.

Alcuni elementi operativi potrebbero comunque migliorare gli impatti occupazionali della misura, è il caso in particolare dei tirocini, per i quali andrebbe sempre previsto un co-finanziamento dell'azienda, e della pubblicazione dei bandi, che potrebbero essere differenziati rispetto ai target di utenza (vedi di seguito paragrafo su Lombardia).

Infine, per monitorare l'andamento della misura, sarebbe poi utile prevedere la realizzazione di un sistema di raccolta dati sulla soddisfazione dell'utenza.

### BOX 1 - Raccomandazioni nazionali

1. Promuovere la continuità di Garanzia Giovani al fine di consolidare le innovazioni del sistema delle politiche attive che sono state implementate grazie a questa sperimentazione.
2. Rilanciare la seconda fase di GG attraverso specifiche campagne informative volte a informare circa le possibilità offerte dal rifinanziamento della misura e a valorizzare i suoi esiti positivi (si veda sezione su impatti).
3. Rilanciare la seconda fase di GG attraverso specifiche campagne informative volte a informare circa le possibilità offerte dal rifinanziamento della misura e a valorizzare i suoi esiti positivi (si veda sezione su impatti).
4. Avviare una riflessione circa le peculiarità proprie degli operatori pubblici e privati al fine di valorizzare al meglio le competenze di ciascuno. Questa raccomandazione interessa in particolare quelle Regioni in cui la concorrenza pubblico/privato costituisce un elemento nuovo di *governance* regionale (Calabria, Puglia, Piemonte), ma può essere utile anche laddove il modello è consolidato (Lombardia) al fine di migliorare la capacità di risposta ai bisogni (si veda questione della vulnerabilità).
5. Valorizzare la natura "lavoristica" di GG senza creare confusioni fra politiche del lavoro e politiche di inserimento sociale. Posto che GG è una politica del lavoro, è necessario promuovere la sua integrazione con le politiche sociali. In questo quadro la misura 1D potrebbe essere uno strumento utile che necessita tuttavia di essere rivisto alla luce del passaggio dal REI al RdC.
6. Avviare una riflessione circa la presenza di specificità dei CPI che possono essere valorizzate al meglio nella gestione delle vulnerabilità e valutare l'eventuale necessità di rafforzare le competenze degli operatori su questo fronte.
7. Promuovere l'erogazione di tirocini cofinanziati in parte dalle aziende ospitanti e distinguere i bandi legati a GG sulla base dei differenti target di utenza (modello lombardo).
8. Creare un sistema di monitoraggio sulla soddisfazione dell'utenza.

## Calabria

In Calabria, l'implementazione di Garanzia Giovani ha influito positivamente sulla gestione generale delle politiche attive ed è stata volano per la sperimentazione di modalità di lavoro che sono state poi estese ad altri bandi e misure. In questo quadro si inserisce sia l'introduzione dei principi operativi propri di GG (in particolare i costi standard e la profilazione nazionale) sia l'introduzione di "dote lavoro", uno strumento di politica attiva introdotto a seguito dell'esperienza maturata con GG.

L'avvio dei GG è stato tuttavia piuttosto complesso. L'apparato amministrativo non era infatti pronto a sostenere l'implementazione di una misura che coinvolgesse un numero tanto elevato di giovani. Il cambio di dirigenza che si è verificato dopo il primo periodo di attuazione ha inciso positivamente sul processo di implementazione di Garanzia Giovani. La nuova dirigenza ha infatti investito molto nel funzionamento della misura e oggi parte delle problematiche emerse nella prima fase (es. gestione delle piattaforme informatiche, ritardi nei pagamenti) sono state risolte.

Le difficoltà iniziali hanno tuttavia scoraggiato l'adesione al programma da parte sia dei ragazzi (il cui flusso nel corso del tempo è notevolmente diminuito) sia degli enti promotori (alcuni hanno infatti scelto di non partecipare più alla misura). Al momento quindi l'avvio della seconda fase di Garanzia Giovani è caratterizzato dal paradosso per cui il fronte amministrativo (Regione e CPI) è pronto a sostenere l'avvio della seconda fase in un contesto in cui l'interesse per la misura è tuttavia significativamente diminuito.

In questa fase è quindi necessario investire nella credibilità di GG, superando completamente gli ostacoli che hanno determinato i ritardi nei pagamenti. Accanto a questo, il miglioramento di alcuni aspetti tecnici potrebbe incoraggiare i ragazzi ad aderire alla misura. La questione è stata evidenziata dal CPI secondo cui sarebbe utile che i giovani potessero accedere direttamente al matching o comunque all'elenco delle aziende/enti ospitanti. Su questo punto andrebbe verificata la fattibilità (secondo quanto previsto dalla normativa) ma resta comunque ferma la necessità di promuovere una maggiore visibilità di questa attività.

Con riferimento al modello di governance messo in campo, si segnalano invece due questioni principali. La prima riguarda il fatto che l'intenso lavoro svolto dalla Regione per garantire l'implementazione della misura è stato basato perlopiù sul contatto informale. Il CPI segnala invece la necessità di avere un confronto strutturato e regolare con la Regione. La previsione di una governance di questo tipo consentirebbe anche di compensare la maggiore distanza che oggi divide CPI e Regione rispetto a quella che in passato divideva CPI e Province. Il passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni è stato infatti segnalato dal CPI come elemento che ha ridotto il rapporto di prossimità con l'ente competente.

La seconda questione legata alla governance riguarda invece il ruolo dei CPI nella seconda fase di implementazione di Garanzia Giovani. La Regione sembra infatti propendere per un modello nel quale ai CPI spettano le funzioni più strettamente amministrative legate alla

presa in carico dei ragazzi mentre agli enti accreditati sono demandate le funzioni relative all'implementazione delle misure attive. Questa visione tuttavia non è condivisa dal CPI di Reggio Calabria che ritiene invece di poter operare anche come ente promotore.

In Calabria, GG fatica a intercettare i NEET più vulnerabili. Per favorire il coinvolgimento di questo specifico sotto-gruppo nella misura sarebbe necessario potenziare il rapporto fra servizi sociali e servizi per il lavoro anche grazie all'implementazione della misura 1D.

Nel complesso, l'impatto di Garanzia Giovani è valutato positivamente dagli intervistati; infatti anche quando la misura non riesce a promuovere l'occupazione, ai ragazzi è comunque offerta la possibilità di fare esperienza presso le aziende, di imparare a predisporre un curriculum, di ragionare sulle proprie competenze, eccetera.

#### BOX 2 - Raccomandazioni Regione Calabria

1. Rilanciare campagne informative sulla Fase II del programma e mettere in campo strategie utili a riconquistare la fiducia sia dei ragazzi sia degli enti promotori.
2. Promuovere la maggiore visibilità/fruibilità dell'attività di *matching* ad esempio rendendo possibile ai ragazzi la consultazione dell'elenco delle aziende/enti ospitanti accreditati per Garanzia Giovani.
3. Prevedere incontri strutturati e regolari (es. cadenza mensile) con i soggetti che nel territorio sono coinvolti nell'implementazione della misura.
4. Avviare un dialogo fra Regione e CPI al fine di definire un modello condiviso di *governance* della misura.
5. Promuovere l'integrazione fra i servizi sociali e del lavoro (anche grazie all'implementazione della Misura 1D) al fine di intercettare i NEET più vulnerabili e definire strategie integrate per la loro attivazione.

## Lombardia

A differenza delle altre Regioni, in Lombardia il modello di politiche attive del lavoro era già in linea con le innovazioni introdotte da GG. In particolare, la "dote unica lavoro" (che come abbiamo visto è uno strumento molto simile a Garanzia Giovani ma che si rivolge a un altro target di utenza) era già operativa e ha quindi posto le basi per un avvio della misura in linea con le modalità operative già sedimentate.

La stretta relazione fra DUL e GG ha permesso sia un rapido avvio di GG, sia di garantire la

continuità nell'erogazione della misura nel momento in cui le risorse specifiche di GG sono esaurite. Questa scelta ha consentito al processo di implementazione della misura di procedere senza interruzione e ai ragazzi di poter accedere costantemente a GG.

Con riferimento alle difficoltà di avvio della misura, si segnala la complessità del rapporto fra Regione e Commissione Europea. Questa difficoltà, nella prima fase, ha riguardato in particolare il raggiungimento di un accordo circa la verifica dello stato di NEET (si veda sezione 8.4).

Rispetto al modello di governance adottato, un elemento che ha favorito il buon funzionamento della misura in questo territorio è certamente il ruolo giocato dal livello regionale. In Lombardia, la Regione ha infatti svolto un effettivo ruolo di supporto degli operatori pubblici e privati chiamati a implementare la misura. Questo supporto si è concretizzato sia nella realizzazione di occasioni di confronto diretto con gli operatori, sia nell'investimento in dotazioni informatiche utili a garantire il funzionamento della misura.

Con riferimento al rapporto pubblico/privato si segnala che, già prima dell'avvio di GG, il modello di governance si basava sulla piena concorrenza fra gli operatori pubblici e privati e che questo modello è quindi pienamente operativo in GG come nelle altre misure di politica attiva del lavoro.

In linea con quanto emerge anche nelle altre Regioni, in Lombardia GG mostra una certa difficoltà nel raggiungere l'utenza più vulnerabile. Tuttavia, come evidenziato dagli stessi intervistati, questo è coerente con il fatto che GG non possiede le caratteristiche per raggiungere il target della vulnerabilità dato che si configura come una politica attiva del lavoro piuttosto che come una politica sociale. Tuttavia, in un contesto, come quello lombardo, in cui la misura è ormai avviata, un investimento su questo fronte potrebbe essere certamente utile. In particolare, andrebbe rafforzata l'integrazione fra politiche del lavoro e sociali favorendo l'invio da parte dei servizi sociali ai servizi per il lavoro dei ragazzi che presentano le caratteristiche per partecipare a GG. In questo quadro sarebbe inoltre utile avviare una riflessione circa le specificità proprie dei CPI rispetto alla presa in carico dei soggetti vulnerabili e alle relative differenze con gli operatori privati. In particolare, andrebbe chiarito se i CPI sono effettivamente più adeguati rispetto agli operatori privati nella gestione della vulnerabilità e se può essere utile un rafforzamento delle competenze su questo fronte.

Con riferimento all'impatto della misura sull'utenza, la Lombardia mostra interessanti esiti occupazionali, che sono certamente favoriti dal contesto socio-economico del territorio. Rispetto alla media nazionale, i dati sui NEET, sull'occupazione e la disoccupazione e sulla povertà mostrano infatti che in questo territorio si registrano trend più favorevoli rispetto alla media nazionale.

Posto che le caratteristiche socio-economiche hanno certamente favorito il raggiungimento dei risultati di GG, alcune scelte realizzate a livello regionale hanno comunque contribuito a garantirne il buon funzionamento. Il riferimento è, in primo luogo, alla scelta operata dalla Regione relativa alla pubblicazione di due distinti avvisi tarati sui differenti target di utenza di GG. Come abbiamo visto, un avviso è stato rivolto ai NEET "in senso stretto" ovvero allo



stock di ragazzi che non studiano e non lavorano; un secondo avviso è stato invece rivolto ai giovani appena usciti dal circuito dell'istruzione. Questa scelta potrebbe essere replicata anche in altri contesti regionali, la categoria di NEET è infatti estremamente variegata e potrebbe essere quindi utile che le Regioni prevedano differenti avvisi differenziando i target (es. vulnerabilità).

In secondo luogo, un ulteriore aspetto meritevole di attenzione ha riguardato la scelta di investire sulla qualità dei tirocini prevedendo: 1) la possibilità per le aziende di accedere all'indennità solo per i tirocini della durata minima di 120 giorni; 2) la compartecipazione al costo del tirocinio da parte dell'azienda; 3) l'anticipo delle indennità riconosciute ai ragazzi a carico dell'azienda. Queste scelte hanno favorito l'attivazione dei tirocini da parte di aziende effettivamente interessate all'assunzione dei ragazzi e spiegano perché in Lombardia quasi la metà dei tirocini si trasforma in un'assunzione.

### Box 3 - Raccomandazioni Regione Lombardia

1. Rafforzare l'integrazione fra servizi del lavoro e servizi sociali in modo da potenziare la presa in carico dei NEET più vulnerabili
2. Avviare una riflessione circa le specificità dei CPI nella gestione delle vulnerabilità e valutare l'eventuale necessità di rafforzare le competenze degli operatori su questo fronte.

## Piemonte

Il caso Piemontese è particolarmente interessante se consideriamo il numero di volte in cui la Regione è intervenuta ricalibrando il funzionamento della politica, adeguandosi ai cambiamenti del contesto e alle nuove informazioni disponibili. Fin dal 2014, la Regione ha dimostrato una forte attenzione allo strumento, anticipando di qualche mese l'avvio della GG nazionale per dare risposta a un bisogno che sentiva come pressante del proprio territorio. In questa Regione possiamo distinguere tre fasi principali di attuazione: 1) la prima sperimentazione del 2014; 2) la prima fase del programma nazionale 2015-2016; 3) la seconda fase del programma nazionale 2016-2018. Queste tre fasi precedono la riprogrammazione nazionale Garanzia Giovani (Fase II) che è in corso di avvio.

Oltre all'attenzione per la misura, testimoniata dall'investimento di risorse aggiuntive, il modello di attuazione scelto nella prima fase nazionale testimonia l'obiettivo della Regione di valorizzare e rinnovare, grazie all'implementazione della GG, il ruolo dei Servizi per il lavoro. La scelta di affidare al CPI il "recupero" dei ragazzi che pur essendosi iscritti non erano stati convocati dagli operatori entro 4 mesi (vedi sezione 9.5) è stata sicuramente necessaria per risolvere una iniziale difficoltà di avvio del programma. Nella fase attuale, la revisione della modalità originaria di presa in carico, strettamente dipendente dall'esistenza di una oppor-

tunità concreta di tirocinio – avviamento al lavoro, sicuramente porterà notevoli miglioramenti. Tuttavia, se consideriamo la debolezza dei CPI (in termini di strutture e personale) il rischio che si crei un “collo di bottiglia” organizzativo è concreto e questo passaggio necessita quindi di essere attentamente monitorato.

Per migliorare la capacità della misura di intercettare l’utenza più vulnerabile, è importante valorizzare al meglio il ruolo dei diversi attori pubblici e privati e la presenza delle reti territoriali che caratterizzano il tessuto piemontese. In particolare, i CPI sembrano essere inseriti in un contesto di rete (vedi sezione 9.6) che potrebbe aiutare questi enti a potenziare (anche in sinergia con il Terzo Settore) la capacità di intercettare l’utenza più vulnerabile. Considerando questo, sarebbe allora utile aprire una riflessione circa la presenza di specificità proprie dei CPI e degli operatori privati rispetto ai diversi target di utenza. La valorizzazione delle reti territoriali potrebbe infatti favorire la creazione di “antenne” in grado di intercettare il bisogno nei luoghi di aggregazione quotidiana.

Inoltre, il territorio piemontese si caratterizza per la presenza di diversi progetti sperimentali che si rivolgono ai giovani e sono finanziati da soggetti privati (es. Fondazioni di origine bancaria). Un miglioramento della capacità di intercettare l’utenza più vulnerabile potrebbe allora derivare dal dialogo fra GG e questi progetti. In sostanza, si tratterebbe di promuovere delle sinergie virtuose per tarare meglio le risposte da offrire ai differenti target di utenza.

#### BOX 4 - Raccomandazioni Regione Piemonte

1. Monitorare la capacità dei CPI di adempiere alle nuove funzioni loro assegnate e relative alla presa in carico e all’orientamento di primo livello di tutta l’utenza. Come emerso da alcune interviste (vedi sezione 5), un miglioramento della misura potrebbe essere realizzato favorendo il dialogo fra GG e progetti sperimentali che potrebbero essere avviati parallelamente alla misura nazionale. Questo potrebbe consentire di superare la rigidità (prevalentemente burocratica) della misura creando nuovi strumenti per intercettare e offrire servizi più coerenti con i bisogni di un’utenza così variegata.
2. Avviare una riflessione sulle specificità proprie dei diversi operatori (CPI e APL) e su come esse possono essere valorizzate rispetto ai differenti target di utenza.
3. Creazione di antenne che “cerchino” i NEET nei luoghi di aggregazione quotidiana.
4. Aprire spazi di sperimentazione e promuovere il dialogo fra GG e altri progetti per intercettare al meglio l’utenza potenziale e offrire risposte maggiormente in linea con i differenti target di utenza.
5. Monitorare che le modifiche previste nel caso dei tirocini consentano effettivamente di raggiungere gli obiettivi posti (miglioramento impatti occupazionali).
6. Valutare se l’attivazione di una premialità economica per gli accompagnamenti al lavoro da realizzare post tirocinio possa migliorare l’impatto occupazionale dei tirocini.

Con riferimento all'impatto della misura sull'utenza, è in primo luogo da segnalare che per la seconda fase di GG è stata prevista la compartecipazione dell'azienda ai costi relativi all'erogazione dell'indennità di tirocinio. Questa modifica è stata introdotta al fine di favorire il miglioramento degli impatti occupazionali dei tirocini e l'esito dovrebbe essere ora monitorato nel corso del tempo.

Infine, come emerso nella sezione 9.7, alcuni operatori hanno segnalato come criticità l'impossibilità iniziale di abbinare le due misure cardine di Garanzia Giovani, l'accompagnamento al lavoro e il tirocinio. In questo modo, la trasformazione di un tirocinio in un inserimento lavorativo è stata, dal punto di vista degli operatori, scarsamente incentivata.

## Puglia

Nel contesto pugliese, GG è stata il volano per le innovazioni che hanno caratterizzato le politiche attive del lavoro degli ultimi anni. I principi operativi introdotti dalla misura, così come la nascita di ANPAL sono valutati positivamente dagli intervistati.

L'avvio della misura è stato caratterizzato da alcune difficoltà connesse alla poca chiarezza delle direttive nazionali in materia di GG, alla verifica e alla certificazione dello status di NEET e all'integrazione fra i sistemi informativi. Quest'ultimo elemento è tuttora particolarmente rilevante nel territorio pugliese. In particolare, una maggiore attenzione dovrebbe essere data ai sistemi informatici utilizzati dai servizi per il lavoro. La loro integrazione e interoperabilità, oltre a risolvere alcune criticità nella fase di rendicontazione, renderebbe infatti più fluido il lavoro degli operatori e migliorerebbe l'erogazione dei servizi.

Dalle interviste è emersa la richiesta di prevedere momenti di formazione (di competenza della Regione) utili a rafforzare la capacità degli operatori di rispondere al bisogno dell'utenza. In questa Regione è poi emersa con particolare enfasi la necessità di potenziare il personale dei CPI sia in termini quantitativi, sia rispetto alle competenze.

Con riferimento al rapporto pubblico/privato, Garanzia Giovani è stata l'occasione per promuovere l'accesso degli operatori privati al sistema dei Servizi per il Lavoro. La forma di partecipazione prevista per la prima fase (le associazioni temporanee di scopo) è stata funzionale al pieno coinvolgimento di una platea molto variegata di operatori e ha garantito una forte presenza degli enti di formazione accreditati all'interno del sistema.

Nell'avvio della seconda fase, occorrerebbe poi una maggiore valorizzazione della specificità del ruolo delle APL, in particolare distinguendole dagli enti di formazione. La scelta di creare un sistema di accreditamento per questi operatori va in questa direzione, ma occorre monitorare questo cambiamento e prestare attenzione alle criticità sollevate dagli operatori, per ricalibrare il sistema appena istituito.

Con riferimento all'impatto della misura sull'utenza, dalle interviste emerge poi una forte soddisfazione per il fatto che il programma abbia favorito l'avvicinamento dell'utenza giovanile al sistema dei servizi per il lavoro.

Rispetto agli interventi di attivazione effettivamente messi in campo, emerge una forte preminenza della misura del tirocinio e il dato sulle misure di politiche attive trasformate in contratti di lavoro (10% circa) va letto nel contesto del difficile mercato del lavoro pugliese. In questo quadro potrebbe allora essere utile delineare un sistema di monitoraggio regionale che includa degli indicatori più adatti al contesto Regionale.

Infine, per migliorare l'impatto della misura potrebbe essere necessaria un'azione di comunicazione sulla natura formativa dei tirocini. Sarebbe poi indispensabile potenziare l'informazione e la comunicazione del programma, anche tramite la testimonianza delle esperienze di successo dei giovani coinvolti nella prima fase. Infine, la creazione di un sistema di rilevazione della soddisfazione dell'utenza consentirebbe di promuovere il miglioramento nella programmazione e nella gestione operativa del programma.

#### BOX 5 - Raccomandazioni Regione Puglia

1. Migliorare l'integrazione delle piattaforme informatiche.
2. Potenziare la formazione degli operatori sulle nuove misure e prevedere dei momenti di sperimentazione degli strumenti operativi.
3. Potenziare le strutture dei Centri per l'Impiego in termini quantitativi e qualitativi (N.B. si tratta di una questione che interessa anche le altre Regioni ma che in Puglia è stata particolarmente enfatizzata dagli intervistati).
4. Monitorare gli effetti della scelta di aprire, nella seconda fase, la partecipazione alla misura a singoli operatori privati. Aprire uno spazio di ascolto delle APL per ricalibrare il sistema di accreditamento regionale.
5. Creare un sistema di monitoraggio regionale che integri gli indicatori nazionali con indicatori più sensibili rispetto alle specificità del contesto
6. Mettere in campo momenti di formazione e comunicazione sulla natura formativa dello strumento "tirocinio"; potenziare le azioni di informazione e comunicazione sul programma, anche tramite la testimonianza delle esperienze di successo; creare un sistema di rilevazione della soddisfazione dell'utenza.

## Riferimenti bibliografici

Anpal (2017), *L'attuazione di Garanzia Giovani in Italia. Rapporto trimestrale, numero 4/2017*.

Anpal (2018a), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*.

Anpal (2018b), *I NEET in Italia La distanza dal mercato del lavoro ed il rapporto con i Servizi Pubblici per l'Impiego*, nota statistica n.1/18 – Luglio 2018, Direzione Studi e Analisi Statistica di Anpal Servizi.

Anpal (2018c), *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Rapporto quadrimestrale, numero 1/2018*.

Anpal (2019), *L'attuazione della garanzia Giovani in Italia. Rapporto Quadrimestrale, numero 3/2018*.

Chevalier T. (2015), Varieties of youth welfare citizenship: towards a two-dimension typology, *Journal of European Social Policy*, 2015, 1-17.

Cinalli M. e Giugni (2013), New challenges for the welfare state: The emergence of youth unemployment regimes in Europe?, *International Journal of Social Welfare*, 22/2013, 290-299.

Commissione Europea (2010a), *Gioventù in movimento, un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, Lussemburgo.

Commissione Europea (2010b), *Europe 2020; Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States*.

Dhéret, C. e Roden, J. (2016), "Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of regional Youth Guarantee Policy Designs", Issue Paper n. 81, European Policy Center.

Di Padova P. e Nerli Ballati E. (2018), Stratificazione sociale, riproduzione delle disuguaglianze e condizione NEET in Italia, in *Social Policies*, fascicolo 2, 2018.

Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Ferlito P.O.F. (2018), *Garanzia Giovani risultati a confronto. Attività informative annual del Programma Operativo Nazionale FSE "iniziativa occupazione giovani"*.

Ferrera M. (1996), «Il modello sud europeo di welfare state», *Rivista italiana di scienza politica*, 26 (1), 67-101.

Ferrera M., Sacchi S. (2005), The Open Method of Co-ordination and National Institutional

Capabilities. The Italian Experience, in *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Zeitlin J., Pochet P with Magnusson L. (a cura di), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 137-167.

Furlong, A. (2007), The zone of precarity discourses of vulnerability: NEET in the UK, in *Comparative Studies on NEET, Freeter and Unemployed Youth in Japan and UK*.

Isfol (2016a), *I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro*, di Mandrone E., Landi R., Marocco M., Radicchia D., Collana ISFOL Research Paper, numero 31 – maggio 2016.

Isfol (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*. (Roma: Isfol).

Giubileo, F. (2016), "Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma", *Economia e Lavoro*, vol. 1, pp. 129-148.

International Labour Organization (2014), *La garanzia giovani, una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*

Istat (2018), *Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva*. 11a Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" del Senato della Repubblica Roma, 18 luglio 2018.

Mandrone, E. (2011), "La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale", *Politica economica*, vol. 1, pp. 83-123.

Mandrone E. (2015), "La Garanzia Giovani e il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego", *Economia e Lavoro*, vol. 1, pp. 143-168.

Mascherini, M. (2012), "Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublino: Eurofound.

Pavolini E., Argentin G., Fullin G., (2015), "Le politiche di sostegno alle transizioni istruzione-lavoro", in Ranci C. e Pavolini E., (a cura di), *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino, pp. 169-202.

Vesan P. (2012), "La politica del lavoro", in Ferrera M., (a cura di) *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 123-184.

Vesan, P. (2015a), "Ancora al Sud? I Paesi mediterranei e le riforme delle politiche del lavoro negli anni della crisi economica", *Welfare Mediterraneo*, n. 83, pp. 91-119.

Vesan P. (2015b), *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), "Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia", [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

Vesan, P. (2016), "I giovani e le politiche del lavoro del governo Renzi", in Carbone, M. e Piattoni, S. (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2016*, Bologna, Il Mulino.

Vesan, P. e Lizzi, R. (2016), "La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 1, pp. 57-86.

Walther A (2006), Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts, *Young, Nordic journal of Youth Research*, Vol. 14 (2), 119-139.

## Documenti

Consiglio Europeo, (2013), *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C, 120/01.

Governo, (2014), *PON iniziativa occupazione giovani*.

Governo, (2014), *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*.

Osservatorio Mercato del Lavoro della Regione Puglia, (2017), *Garanzia Giovani in Regione Puglia, 34° Report di monitoraggio – dalla fase di avvio al 6 novembre 2017*.

Regione Calabria, (2014), *Piano di attuazione italiano della Garanzia Per i Giovani, Piano esecutivo Regionale*, Delibera 155/2014 della Giunta Regionale.

Regione Lombardia, (2014), *Piano esecutivo regionale di attuazione della garanzia per i giovani*, Delibera n° X / 1889 della Giunta Regionale.

Regione Lombardia, (2018), *Piano esecutivo regionale di attuazione della garanzia per i giovani*, Delibera n° XI / 550 della Giunta Regionale.

Regione Piemonte, (2014), *Direttiva Pluriennale per la realizzazione del Progetto Straordinario "Garanzia Giovani Piemonte – GGP"*, delibera n° 17/7047 della Giunta Regionale.

Regione Piemonte, (2015), *Atto di indirizzo per la formulazione del bando regionale di attuazione del progetto straordinario "Garanzia Giovani Disabili – GGD" 2015-2017*, delibera della Giunta Regionale.

Regione Piemonte, (2019), *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, Piano di Attuazione Regionale*, Delibera n° 31 – 8418 della Giunta Regionale.

Regione Puglia, (2014), *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, Piano esecutivo Regionale*, delibera n° 1148 della Giunta Regionale.

## CONTATTI

### PERCORSI DI SECONDO WELFARE

#### Sede operativa

Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche  
Università degli Studi di Milano  
Via Conservatorio, 7  
20122 - Milano

#### Sede legale

Via Melchiorre Gioia, 82  
20125 - Milano



[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) • [info@secondowelfare.it](mailto:info@secondowelfare.it)

In partnership con



Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo



Fondazione  
Cassa di Risparmio  
di Padova e Rovigo



Fondazione  
Bracco

FONDAZIONE  
Unipolis



**CORRIERE  
DELLA SERA**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



