

## GARANZIA GIOVANI, ATTUAZIONE E PROBLEMI DEL PROGRAMMA

di Francesco Giubileo

---

Lo scopo del programma Garanzia Giovani non è quello di garantire un lavoro (tema spesso erroneamente enfatizzato dalla stampa), ma piuttosto rappresentare un formidabile “test” per verificare la capacità del territorio di migliorare le chance occupazionali dei giovani disoccupati.

Dopo aver descritto come funziona la Garanzia Giovani, l'analisi si soffermerà in particolare modo sulle criticità emerse in questo primo anno di sperimentazione. Il testo è una lettura particolarmente indicata per tutti coloro che si occupano di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, dato che i problemi riscontrati nell'attuazione di questo programma sono “strutturali”, ovvero resteranno tali anche dopo questa sperimentazione. Nelle conclusioni si offre anche un taglio propositivo sugli strumenti sui quali l'attore pubblico dovrebbe “puntare” per migliorare concretamente le chance occupazionali dei giovani.

The purpose of the Youth Guarantee programme is not to guarantee a job (this being an issue often wrongly emphasised by the press), but rather to represent an exceptional “testing tool” to assess the capability of local institutions to improve employment opportunities for unemployed young people.

After describing how the Youth Guarantee works, the analysis will mainly focus on the problems that emerged during the first one-year trial period. The text is a must-read for anyone involved in active labour market policies and public employment services, since the problems encountered in the implementation of this programme are “structural” in nature, namely they will remain so even after this trial period. The conclusions provide some proposals concerning the tools public organisations should “bet” on in order to actually improve employment opportunities for youths.

---

### 1. INTRODUZIONE

Troppo semplice e relativamente inutile definire la Garanzia Giovani un “flop”, senza contestare evidenti inefficienze delle tecnostutture nazionali e locali nella realizzazione di questo strumento. Tuttavia il suo scopo non è quello di garantire un lavoro (tema spesso erroneamente enfatizzato dalla stampa), ma piuttosto rappresentare un formidabile “test” per verificare la capacità del territorio di migliorare le chance occupazionali dei giovani disoccupati.

Dopo aver descritto come funziona la Garanzia Giovani, l'analisi si soffermerà in particolare modo sulle criticità emerse in questo primo anno di sperimentazione: l'eccesso di offerta di lavoro a causa della disoccupazione keynesiana; l'errata valutazione della stessa

Commissione europea in tema di risorse economiche necessarie ad attuare il programma; la frammentazione nell'attuazione del programma a livello territoriale; e, infine, le "scarse", se non inesistenti, risorse umane e finanziarie oggi a disposizione dei servizi pubblici per l'impiego.

Il testo è una lettura particolarmente indicata per tutti coloro che si occupano di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, dato che i problemi riscontrati nell'attuazione di questo programma sono "strutturali", ovvero resteranno tali anche dopo questa sperimentazione. Nelle conclusioni si offre anche un taglio propositivo sugli strumenti sui quali l'attore pubblico dovrebbe "puntare" per migliorare concretamente le chance occupazionali dei giovani.

## 2. L'ECESSO DI OFFERTA DI LAVORO, LA VERA QUESTIONE GIOVANILE

Al momento, l'Italia è un paese con un tasso di disoccupazione che viaggia al 13%, con più di un miliardo di ore di Cassa integrazione in deroga<sup>1</sup>, approssimativamente con 3 milioni di lavoratori inattivi ma disponibili a lavorare (Cicciomessere, Mondauto, 2013) e infine una quota sempre più consistente di lavoratori "atipici" (tra i nuovi contratti di lavoro la percentuale di quelli a termine nel 2014 sfiorava quasi l'85%)<sup>2</sup>. Tuttavia il dato più inquietante è il tasso di disoccupazione giovanile, che, nel 2014, era consolidato al 40% (il doppio rispetto a quello del 2007) e dalla stime dell'indagine ISTAT sulle forze lavoro è destinato nel 2015 quasi sicuramente ad aumentare ulteriormente (TAB. 1)<sup>3</sup>.

Tabella 1. Tasso di disoccupazione giovanile in diversi Paesi europei e negli Stati Uniti

Paese di riferimento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Francia	19,5	19,0	23,6	23,3	22,6	24,4	24,8
Germania	11,8	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8
Grecia	22,7	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3
<i>Italia</i>	<i>20,3</i>	<i>21,3</i>	<i>25,4</i>	<i>27,8</i>	<i>29,1</i>	<i>35,3</i>	<i>40,0</i>
Olanda	7,0	6,3	7,7	8,7	7,6	9,5	11,0
Regno Unito	14,3	15,0	19,1	19,8	21,3	21,2	20,7
Spagna	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5
Stati Uniti	10,5	12,8	17,6	18,4	17,3	16,2	15,5
Unione Europea (28 paesi)	15,7	15,8	20,1	21,2	21,6	23,1	23,6

Fonte: elaborazioni dati Eurostat (2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

<sup>1</sup> Si veda Rapporto 2014 dell'Osservatorio CIG. Elaborazioni della CGIL su dati INPS, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>2</sup> Si vedano l'andamento e la distribuzione dei contratti di lavoro tra il 2012 e il 2013 fornite dal *Rapporto annuale sulle Comunicazione Obbligatorie* (p. 18), in [www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto\\_CO\\_2014.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto_CO_2014.pdf) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>3</sup> Si veda ISTAT, *Indagine sulle Forze Lavoro 2015. Dati trimestrali*, in [www.istat.it](http://www.istat.it) (aggiornato a luglio 2015).

Un numero di giovani disoccupati così elevato, nel medio-lungo periodo, produce conseguenze socio-economiche rilevanti: crollo del tasso di natalità; incremento dell'indice di dipendenze<sup>4</sup> e conseguente insostenibilità del sistema previdenziale. In generale, l'assenza dalla "società attiva" di questi giovani corrisponde a una perdita economica per l'Italia stimata da Eurofound (agenzia dell'Eurostat) in 25 miliardi di euro all'anno<sup>5</sup>.

Le molteplici cause del mancato equilibrio nel nostro mercato del lavoro fanno spesso riferimento a tre motivi (Mankiw, 2004; Pastore, 2015; Sestito, Viviano, 2011; Tiraboschi, 2012):

1. *salario di riserva troppo alto*: la forza lavoro non partecipa perché la remunerazione è troppo bassa e quindi non sufficiente ad incentivare una loro partecipazione al mercato del lavoro. L'effetto potrebbe essere prodotto dalla presenza di ammortizzatori sociali, dalla qualità del lavoro o del sostegno economico da parte del nucleo familiare;
2. *mancato incontro fra domanda e offerta di lavoro*: l'intermediazione non si realizza per scarsa informazione sul mercato del lavoro (non si conoscono le opportunità disponibili) oppure per la distanza tra residenza e luogo di lavoro;
3. *mismatch di competenza*: la forza lavoro non è in possesso delle competenze necessarie (o possiede competenze non adeguate) per svolgere un determinato lavoro. Sono necessari, pertanto, investimenti in capitale umano per garantire che il "potenziale" lavoratore sia sufficientemente formato per svolgere la propria mansione.

Queste tre possibili cause sono sempre da vedere in relazione ad altri fattori molto importanti, come l'aspettativa della persona disoccupata. Infatti, i "desideri" e le "aspirazioni" incidono tantissimo sulla ricerca di un lavoro e dipendono da alcuni aspetti socio-anagrafici come l'età o il livello e qualità del titolo di studio in possesso<sup>6</sup>. Altro fattore fondamentale è il "*tempo*": più passa il tempo, più le aspettative possono cambiare e a concorrere con questo fattore ci sono la garanzia o meno di avere un sostentamento e/o la presenza di "carichi" familiari (Giubileo, 2013; Mandrone *et al.*, 2005; Reyneri, 2011).

Pertanto la ricerca e il successo di una mediazione tra domanda e offerta di lavoro non è un percorso perfetto, ma piuttosto un strada "incidentata" che prevede al suo interno numerose variabili che rendono le destinazioni piene di compromessi, occasioni mancate e una quantità industriale di rifiuti. Tutti questi fattori sono sempre presenti, ma la questione centrale è quanto sono rilevanti nel contesto italiano. Il sospetto è che in Italia sono tutti fattori trascurabili, per diversi motivi:

- il *salario di riserva*: vero che in Italia una buona parte della popolazione NEET (ovvero coloro che non lavorano e non studiano) è determinata da una scarsa propensione ad accettare lavori non coerenti con le loro aspettative o non sufficientemente retribuiti, ma è altrettanto vero che ad oggi è presente un "esercito di riserva" che farebbe salti mortali pur di ottenere la stessa opportunità. A dimostrazione di quanto detto, vale la pena segnalare il numero di disoccupati registrati nei Centri per l'impiego a cui andrebbero sommati i cosiddetti "scoraggiati" che formano in Italia un "esercito" di potenziali lavoratori dalle dimensioni "titaniche" (TAB. 2);

<sup>4</sup> Indicatore statistico dinamico usato nella statistica demografica che serve a misurare il rapporto tra individui dipendenti e indipendenti in una popolazione.

<sup>5</sup> Dati e statistiche disponibili in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>6</sup> In merito ai laureati, le indagini realizzate da AlmaLaurea mostrano che le chance occupazionali e la coerenza tra titolo di studio e lavoro svolto dipendono in modo rilevante dall'indirizzo di laurea scelto. Si veda *Indagini AlmaLaurea sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati XVII edizione*, disponibile in [www.alma laurea.it](http://www.alma laurea.it) (aggiornato a luglio 2015).

Tabella 2. Disoccupati e forza lavoro “potenziale” in diversi Paesi europei. Anno 2011

Paese di riferimento	Disoccupati registrati a un PES (15-74 anni)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare (15-74 anni)
Francia	2.679.778	2.917.500
Germania	3.238.421	3.091.900
<i>Italia</i>	<i>1.387.686</i>	<i>5.005.200</i>
Olanda	489.800	674.600
Portogallo	558.638	878.100
Regno Unito	1.473.040	3.305.500
Spagna	4.060.756	5.959.600
Svezia	231.313	499.600

Fonte: staff di Statistica studi e ricerche sul mercato del lavoro (SSRMDL), *La spesa per i servizi pubblici per il lavoro in Europa*, Ministero del lavoro, Roma, 2013.

– il *mismatch*: questo fattore dal 2011 al 2013 è stato quasi trascurabile, dato che qualsiasi imprenditore sia di piccole che di grandi dimensioni può tranquillamente registrarsi in numerosi portali online o recarsi in un qualsiasi Centro per l'impiego (o Agenzia privata del lavoro) e riceverà migliaia di *curriculum*. In tal senso, chiunque si occupi di politiche del lavoro confermerà che gli operatori dei servizi pubblici per l'impiego sono letteralmente presi d'assalto da ogni tipo di disoccupato e il loro vero problema è di trovare un numero adeguato di aziende disposte ad assumere (Marocco, Bergamante, 2014);

– le *competenze*: nonostante l'enfasi della stampa per alcune “eccellenze” in tema di apprendistato all'interno di innovative aziende multinazionali, basta un banalissimo controllo con l'analisi delle fonti amministrative di qualsiasi *Osservatorio del mercato del lavoro provinciale o nazionale* per capire che le mansioni che registrano più avviati sono a bassa qualifica (collaboratrici domestiche, badanti, commessi, segretarie, addetti alle attività di ristorazione ecc.)<sup>7</sup> e il mercato presenta un elevato fenomeno di “sovr-istruzione”. A ciò si aggiunga che il *Rapporto sulle competenze degli adulti* ([www.oecd.org/site/piaac](http://www.oecd.org/site/piaac)) mostra come i disoccupati e le persone inattive, a differenza che in altri Paesi, non sono meno competenti di chi lavora. Anzi le giovani donne disoccupate hanno addirittura punteggi migliori sia nelle competenze matematiche che in quelle linguistiche di chi ha un lavoro e ha più di 55 anni<sup>8</sup>.

La realtà è che, data l'attuale recessione e difficoltà di sviluppare programmazioni di medio-lungo periodo, le aziende italiane assumono poco e puntano a spendere il meno possibile, così la mediazione tra domanda e offerta si fa veramente ardua. La vera questione è il fenomeno di eccesso di offerta di lavoro dettato da fattori esogeni che nulla hanno a che vedere con la regolazione del mercato del lavoro.

Le analisi realizzate da Nomisma<sup>9</sup> offrono un punto di vista chiaro su quello che è suc-

<sup>7</sup> Si vedano l'andamento e la distribuzione dei contratti di lavoro tra il 2012 e il 2013 fornite dal *Rapporto annuale sulle Comunicazione Obbligatorie* (p. 26), in [www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto\\_CO\\_2014.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Rapporto_CO_2014.pdf) (aggiornato luglio 2015).

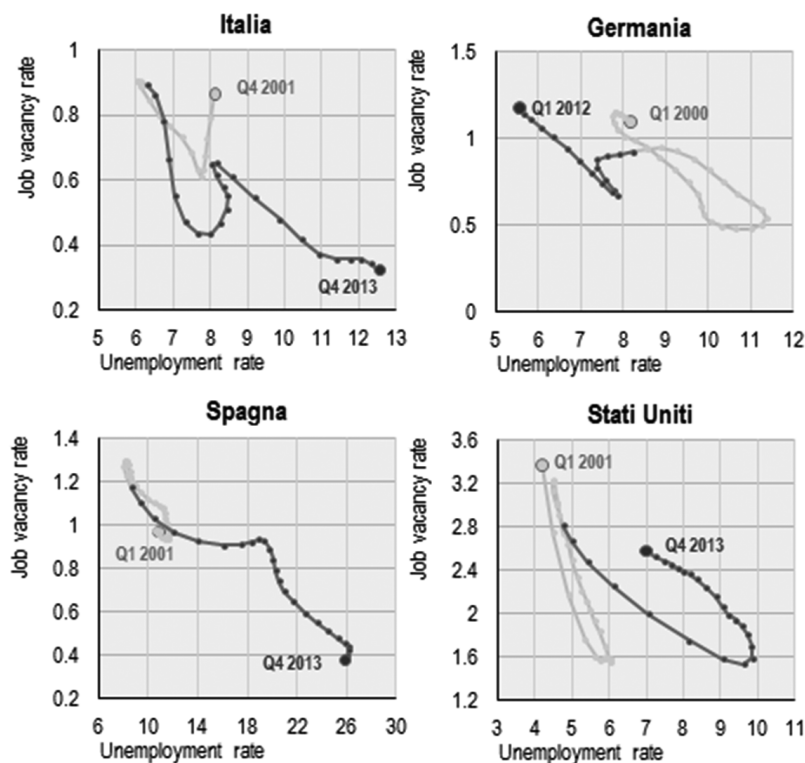
<sup>8</sup> Per informazioni inerenti al contesto italiano, si rimanda a ISFOL, *PIAAC-OCSE rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, 2013, in [www.isfol.it/piaac/Rapporto\\_Nazionale\\_Piaac\\_2014.pdf](http://www.isfol.it/piaac/Rapporto_Nazionale_Piaac_2014.pdf) (aggiornato luglio 2015).

<sup>9</sup> S. De Nardis, *Disoccupazione keynesiana*, in “Scenari”, 16 gennaio 2014, in [www.nomisma.it](http://www.nomisma.it) (aggiornato luglio 2015).

cesso in questi ultimi anni. Il raddoppio della disoccupazione giovanile non è stato causato da un peggioramento dei difetti di funzionamento del mercato del lavoro che si avevano nel 2007, ma dalla recessione.

A dimostrazione di ciò, basti osservare la *Curva di Beveridge*, vale a dire la relazione tra tasso dei posti vacanti (percentuale dei posti liberi per i quali l'impresa cerca attivamente un candidato senza trovarlo) e tasso di disoccupazione (percentuale di persone in età di lavoro che cercano attivamente un'occupazione senza trovarla). In generale, tra questi due fenomeni sussiste una relazione inversa lungo il ciclo economico: quando l'economia è debole, i posti di lavoro vacanti diminuiscono e i disoccupati aumentano; l'opposto si verifica quando l'economia è forte. In Italia dal 2008 in poi l'andamento della curva è in "caduta" libera, a differenza di Germania e Stati Uniti dove la stessa curva mostra chiaramente una netta ripresa occupazionale in questi ultimi anni (FIG. 1).

Figura 1. *Curva di Beveridge* in Italia, Germania, Spagna e Stati Uniti dal 2001 al 2013



Fonte: OECSE Employment Outlook 2014, in [www.dx.doi.org](http://www.dx.doi.org) (aggiornato luglio 2015).

Quella che si osserva è per la gran parte disoccupazione di tipo keynesiano, determinata da un livello inadeguato della domanda aggregata. I posti di lavoro disponibili sono pochi e razionati, al punto che la disoccupazione non può essere eliminata del tutto, per quanto prolungato sia lo sforzo di ricerca condotto dai lavoratori inoccupati e per quanto significativo sia il taglio di retribuzione che essi sono disposti ad accettare pur di accedere a un lavoro.

Tuttavia, è bene sottolineare che il peggioramento della relazione tra posti vacanti e disoccupazione non è un fenomeno generalizzato, ma è da attribuire, in particolare, alla componente dei disoccupati che sono senza lavoro da oltre un anno<sup>10</sup>. In altri termini, in un'economia in cui l'offerta di lavoro supererà per un prolungato periodo la domanda, la concorrenza tra disoccupati per l'accesso a posti scarsi tenderà ad escludere quei disoccupati con minore appetibilità rispetto alle necessità delle imprese. Per questo occorrerebbero efficienti politiche di formazione e riqualificazione in modo che questi disoccupati possano essere "pronti" nell'eventuale di una occasione di lavoro.

La Garanzia Giovani si colloca all'interno di questa prospettiva, in quanto il suo obiettivo principale non è quello di garantire un lavoro a tutti i giovani, ma piuttosto fornire a questi gli strumenti utili per aumentare le loro chance occupazionali e in modo particolare a coloro che sono più svantaggiati e distanti dal mercato del lavoro.

### 3. IL PROGRAMMA DI GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

L'istituzione di una *European Youth Guarantee* (Garanzia per i giovani europei – YG) nasce dall'iniziativa *Youth on the Move*, a sua volta parte della strategia Europa 2020 ed è stata lanciata nel 2011 dalla Commissione europea e ribadita nelle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea il 22 aprile 2013. Lo strumento trova origine nei modelli scandinavi, dove è stato realizzato in forma sperimentale all'interno del cosiddetto "paradiso" del welfare occupazionale, ovvero la *flexicurity* (flessibilità dei contratti di lavoro, welfare generoso e CPI efficienti) sin dagli anni Novanta (Rosolen, 2013).

La Commissione europea ha anche redatto una bozza di raccomandazione chiamata *On Establishing a Youth Guarantee*, con la quale mette a disposizione degli Stati membri consulenze specifiche in materia e soprattutto finanziamenti, in particolare dedicando a questa priorità la programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali. Mentre il Consiglio dell'Unione europea nell'aprile 2013 ha individuato quattro pilastri utili alla realizzazione della YG, quali (*ibid.*):

1. elaborazione di strategie basate sulla *partnership* con i servizi privati;
2. intervento tempestivo e di attivazione (operare perché i servizi per l'impiego siano in grado di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale);
3. elaborazione di misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro (ridurre i costi non salariali della manodopera al fine di migliorare le prospettive di assunzione; utilizzare incentivi salariali; promuovere la mobilità del lavoro; rendere disponibili più servizi di sostegno all'avviamento; migliorare i meccanismi di riattivazione);
4. attuare una valutazione degli interventi (monitorare a valutare tutte le misure messe in pratica garantendo un uso efficiente delle risorse; promuovere le attività di apprendimento reciproco a livello nazionale, regionale e locale tra tutti i soggetti coinvolti).

In Italia, per contribuire a realizzare gli obiettivi previsti dalla Garanzia, con il cosiddetto Decreto Letta (D.L. 28 giugno 2013, n. 76, conv. dalla legge 9 agosto 2013, n. 99), è stata istituita una apposita "Struttura di Missione" che coinvolge, oltre al ministero del Lavoro e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il ministero dell'Istruzione, il ministero dello Sviluppo Economico, il ministero dell'Economia, le Regioni, le Province

<sup>10</sup> Si veda S. De Nardis, *Perché la disoccupazione è raddoppiata in cinque anni*, in "Linkiesta", in [www.Linkiesta.it](http://www.Linkiesta.it) (aggiornato a luglio 2015).

e Unioncamere, che ha iniziato ad operare dal luglio 2013 e ha presentato il *Piano italiano per la Garanzia Giovani* alla Commissione europea a dicembre dello stesso anno. Successivamente è stato definito un unico “Programma Operativo Nazionale” presso il ministero del Lavoro, che vede le regioni come organismi intermedi (ossia gestori “delegati”) che hanno la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte ai beneficiari del programma (TAB. 3).

Tabella 3. Istituzioni e ruolo nella implementazione delle misure previste in YG

Istituzione	Ruolo nell'implementazione YG	Note
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Organismo di coordinamento della Garanzia	L'amministrazione nazionale svolgerà il ruolo di autorità di gestione e assicurerà le attività di sistema, il monitoraggio e la valutazione, la comunicazione istituzionale
Regioni	Organismo intermedio	Le regioni concorrono con il governo alla definizione del programma di YG. Le regioni saranno delegate, in veste di organismi intermedi, ad attuare la strategia sui territori. Per assicurare il coinvolgimento degli attori del sistema si farà ricorso alle forme disciplinate dal Regolamento FSE
Italia Lavoro e ISFOL	Attuatore di interventi	Coinvolto nell'attuazione degli interventi
Operatori servizi per l'impiego	Erogatore di servizi	Le regioni definiranno, nell'ambito dei propri piani, l'ambito di operatività di tali operatori

Fonte: elaborazioni su dati ministero del Lavoro e Italia Lavoro (2014).

Seguendo le indicazioni dell'Unione europea, per poter usufruire degli strumenti messi a disposizione dal *Programma*, sarà obbligatorio iscriversi ad esso attraverso la registrazione al portale *ClicLavoro*; oppure ai portali regionali che dialogano con *ClicLavoro* (o comunque tramite servizi competenti ai sensi D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181) attraverso il canale della cooperazione applicativa.

Dopo la fase di accoglienza e presa in carico a carattere universale – con la stipula del “Patto di servizio” –, andrà offerto, in funzione di un percorso individualizzato e condiviso, un percorso di inserimento nel mondo del lavoro oppure un percorso di reinserimento nei percorsi di istruzione e formazione<sup>11</sup>.

La definizione di tali percorsi avviene secondo quanto concordato nei *Piani regionali per l'attuazione del Programma*, in coerenza con i sistemi territoriali di regolazione e organizzazione dei servizi nelle filiere dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

L'attuazione nelle diverse regioni si basa sulla possibilità per i giovani di accedere a percorsi personalizzati in relazione alle proprie caratteristiche. In tal senso, per realizzare questa personalizzazione il sistema si sviluppa su due elementi fondamentali:

<sup>11</sup> Per maggiori informazioni si veda *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, in [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it) (aggiornato a luglio 2015).

- una “profilazione” sulla base di criteri oggettivi e quantitativi;
- una differenziazione su base individuale, con un’offerta di servizi la cui modulazione varia a seconda del bisogno della persona.

Pertanto, l’operatore, verificati i requisiti della persona, ne supporta la profilazione nel sistema informativo che, sulla base delle caratteristiche del destinatario, definisce in “automatico” l’appartenenza ad una delle fasce (*Target*) di intensità d’aiuto secondo i criteri definiti a livello nazionale.

Per la prima volta su scala nazionale, il programma operativo nazionale ha adottato una metodologia rigorosa per la “profilazione” degli iscritti al portale [www.garanziegiovani.gov.it](http://www.garanziegiovani.gov.it) (o ai portali regionali). L’idea di applicare sistemi statistici di profilazione nei servizi per l’impiego è stata introdotta negli anni Novanta in Australia e negli Stati Uniti. Lo strumento messo a punto da ISFOL prevede per ciascun giovane “preso in carico” di calcolare la probabilità predetta di trovarsi nella condizione di NEET sulla base delle caratteristiche individuali e di stimatori precedentemente calcolati usando i dati dell’indagine ISTAT sulle forze di lavoro.

Il valore di tale indice, assegnato a ciascun soggetto, determina la sua inclusione in una delle 4 fasce di intensità di aiuto<sup>12</sup>. La profilazione degli utenti di GG è uno strumento di estrema utilità per valutare quale sia l’intensità dei bisogni di sostegno (ad esempio servizi di orientamento o formazione) necessari per trovare lavoro e uscire dalla condizione di NEET.

Dopo la fase di accoglienza, a carattere universale, la persona individua con l’operatore il percorso sulla base delle proprie esigenze, stipulando il cosiddetto *Patto di Servizio*. A seguito della sottoscrizione del patto, decorrerebbero i “famosi” 4 mesi previsti dalla Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01) per il riconoscimento di un’opportunità concreta di lavoro o formazione. Va tuttavia evidenziato come la natura dell’iniziativa è essenzialmente preventiva: l’obiettivo è quello di offrire prioritariamente una risposta ai giovani che ogni anno si affacciano al mercato del lavoro dopo la conclusione degli studi. Tuttavia, nello specifico contesto italiano, tale iniziativa deve prevedere anche azioni mirate ai giovani disoccupati e scoraggiati, che hanno necessità di ricevere un’adeguata attenzione da parte delle strutture preposte alle politiche attive del lavoro.

I servizi offerti per raggiungere questo scopo, concordati e definiti dalla “Struttura di Missione”, rientrano in ben nove voci distinte distribuite in modo eterogeneo a seconda della Regione presa in considerazione (TAB. 4).

Il piano di Garanzia Giovani ha il duplice obiettivo di fornire un consistente impatto sull’emergenza occupazionale contingente (l’attivazione di un tirocinio extracurricolare, l’inserimento lavorativo, l’autoimprenditorialità, il servizio civile costituiscono “il risultato” del programma), nonché di porre le basi per la creazione di un sistema permanente di garanzia.

<sup>12</sup> Sotto molti punti di vista, la tecnica utilizzata è nettamente migliore di quelle cui siamo stati abituati dal *policy maker* italiano. Rispetto alla metodologia adottata emergono tuttavia alcuni dubbi in termini di variabili e dati utilizzati. Si veda M. Albertini, F. Giubileo, F. Pastore, *Profilo dei giovani a rischio disoccupazione*, in “LaVoce.info” (aggiornato a luglio 2015).

Tabella 4. Risorse stanziare (dato per singola Regione)

Regione	Presa in carico, orientamento e accompagnamento al lavoro	Formazione inserimento/ reinserimento lavorativo	Contratti di apprendistato	Tirocinio extra curriculare	Servizio civile nazionale e regionale	Autoimpiego/ auto-imprenditorialità	Mobilità professionale	Bonus occupazionale
Piemonte	20.869	43.968	0	30.820	1.776	0	0	0
Valle D'Aosta	475	200	100	1.200	200	0	150	0
Lombardia	48.457	14.364	7.140	37.300	7.500	11.014	188	52.394
P.A. di Trento	1.108	1.055	2.175	2.750	500	0	0	784
Veneto	12.100	27.855	0	29.808	0	4.440	4.045	5.000
Friuli-Venezia Giulia	1.300	3.100	1.165	10.326	310	0	600	2.500
Liguria	5.751	9.075	0	5.025	502	3.276	798	2.779
Emilia-Romagna	8.827	24.002	519	26.853	2.095	6.462	2.003	3.418
Toscana	11.800	25.888	0	10.500	6.190	1.500	0	9.000
Umbria	2.600	8.500	0	4.000	1.800	2.000	189	3.700
Marche	2.079	5.559	132	14.462	3.764	45	60	3.200
Lazio	37.358	12.800	9.140	29.617	3.540	6.500	2.542	35.700
Abruzzo	4.760	4.000	1.000	12.200	1.000	3.100	1.000	4.100
Molise	1.073	1.200	150	3.500	900	650	0	200
Campania	84.600	24.411	3.000	30.000	30.000	9.600	10.000	0
Puglia	25.000	18.000	5.000	25.000	12.000	3.000	4.000	28.454
Basilicata	3.001	4.000	500	7.000	1.180	400	500	627
Calabria	14.964	6.163	0	14.029	2.450	15.610	3.662	10.790
Sicilia	58000	56000	15000	4735	10000	21086	4000	10000
Sardegna	15.129	10.382	0	8.127	1.625	5.084	1.625	12.209
Totale	359.251	300.521	45.021	307.253	87.332	93.767	35.363	184.855
Totale in %	25,4	21,3	3,2	21,7	6,2	6,6	2,5	13,1

Nota: Presa in carico e Accompagnamento al lavoro sono considerate nella stessa colonna.

Fonte: elaborazione dati ministero del Lavoro sulla base dei PAR e delibere regionali, marzo 2015.

#### 4. ANALISI ATTUAZIONE DELLA GARANZIA GIOVANI

La popolazione di riferimento per il piano Garanzia Giovani stimato dal governo è di circa 1.565.000 giovani italiani che non studiano e che non lavorano<sup>13</sup>. Rispetto ai prece-

<sup>13</sup> Il paragrafo è una sintesi del materiale prodotto dal ministero del Lavoro; si veda *Monitoraggio e valutazione*, in [www.garanziaiovani.gov.it](http://www.garanziaiovani.gov.it) (aggiornato a luglio 2015).

denti interventi di politica attiva del lavoro, l'attuazione della YG è oggetto di un costante monitoraggio, dal quale risultano 640.000 adesioni e 360.000 prese in carico (TAB. 5).

Tabella 5. Registrati, presi in carico e re-invio ad azioni del programma

	v.a.
Numero giovani registrati	641.412
Numero giovani presi in carico	361.409
Numero soggetti cui è stata proposta una misura prevista dal piano	118.447

Fonte: elaborazione dati ministero del Lavoro, marzo 2015.

In termini di età e titolo di studio, è possibile identificare un "idealtipo" del beneficiario della Garanzia Giovani: un giovane tra i 20 e 25 anni con un titolo di studio medio alto (diploma o laurea). La distribuzione per "intensità" di aiuto vede differenze sostanziali a livello territoriale, con una elevata concentrazione nelle regioni del Sud dei profili "Medio-Alto" e "Alto", ma l'effetto potrebbe dipendere da come è stato costruito il *profiling*.

Rispetto alla capacità di impegno della programmazione, ovvero quanti soldi sono stati spesi rispetto a quelli impegnati, la percentuale è circa del 75% delle risorse (TAB. 6).

Tabella 6. Capacità di impegno della programmazione attuativa

Strumento offerto dalla programmazione	Totale programmato	Totale impegni della programmazione attuativa	Capacità di impegno della programmazione attuativa
Orientamento e accompagnamento al lavoro	455.273,59	286.654,45	62,9
Formazione mirata all'inserimento lavorativo	154.342,10	142.048,74	92,0
Formazione reinserimento dei giovani 15-18 in percorsi formativi	143.958,93	112.268,43	77,9
Apprendistato qualifica/ diploma professionale	35.530,92	7.920,92	22,2
Apprendistato alta formazione/ricerca	8.990,00	2.090,00	23,2
Tirocinio extra curriculare	303.446,86	273.916,34	90,2
Servizio civile regionale	40.779,96	35.145,64	86,1
Servizio civile nazionale	46.782,21	46.782,21	100
Autoimpiego e all'auto-imprenditorialità	104.542,40	25.387,30	24,2
Mobilità professionale	34.861,01	15.995,14	45,8
Bonus occupazionale	184.855,34	184.855,34	100
Totale complessivo	1.513.363,33	1.133.064,50	74,8

Fonte: elaborazione dati ministero del Lavoro, marzo 2015.

In tema di *Auto-impiego* (ovvero la possibilità di aprire una Partita iva) oppure *Auto-imprenditorialità* le capacità di impiego è molto contenuta (appena il 24%), probabilmente perché il *Piano esecutivo* definito da alcune Regioni è in attesa delle predisposizioni del ministero del Lavoro per essere attivo. Sull'argomento si prevede la creazione di un Fondo

rotativo nazionale e il possibile coinvolgimento diretto o indiretto da parte della Camera di Commercio e di Invitalia.

Infine, in termini di esiti occupazionali, in attesa di una valutazione rigorosa d'impatto dello strumento, dalla ricognizione del ministero del Lavoro è possibile conoscere solo limitate informazioni riguardo le occasioni di lavoro (*vacancy*) inserite dalle aziende sul portale nazionale direttamente o per il tramite delle Agenzie per il lavoro. Ad oggi, le opportunità di lavoro complessive pubblicate dall'inizio del progetto sono pari a 85.451; la tipologia contrattuale prevalentemente è il contratto a tempo determinato (TAB. 7) concentrata nelle regioni del Nord d'Italia<sup>14</sup>.

Tabella 7. Tipologia contrattuale Vacancy e Opportunità di lavoro

Tipologia contrattuale	Numero vacancy	Numero opportunità
Apprendistato	1.034	1.348
Contratto di collaborazione	798	1.527
Lavoro a tempo determinato	42.375	60.745
Lavoro a tempo indeterminato	8.252	10.269
Lavoro accessorio	76	192
Lavoro autonomo	1.058	1.631
Tirocinio	6.521	9.739
Totale	60.114	85.451

Fonte: elaborazione dati ministero del Lavoro, marzo 2015.

AmMESSO che siano tutte opportunità volte a garantire una prospettiva occupazionale migliore, va purtroppo evidenziato che le aspettative occupazionali di una platea così enorme di giovani disoccupati o inattivi saranno disattese. Eppure il principale “fallimento” di Garanzia Giovani non è il basso numero di opportunità, dato facilmente prevedibile viste le dinamiche economiche, ma piuttosto la farraginosità e la lentezza delle varie istituzioni coinvolte nell’attuare il programma.

## 5. COSA NON FA FUNZIONARE LA GARANZIA GIOVANI

Innanzitutto, il programma Garanzia Giovani non è (e non lo poteva essere) un programma di occupazione, ma di “occupabilità”: sarebbe sicuramente meglio che i giovani venissero inseriti al lavoro e che quindi gli incentivi monetari fossero orientati esclusivamente all’inserimento piuttosto che alla formazione, ma è inutile illudersi, nessuno pensa di trovare un lavoro a 600.000 giovani con i soldi europei.

Quindi, il primo grande errore commesso dal governo è di “comunicazione”. In futuro, andrebbero evitati annunci mediatici che creino aspettative sbagliate. Il messaggio passato alla stampa è stato il seguente: “introduciamo uno strumento di successo suggerito dalla Commissione europea, iscrivetevi che in quattro mesi vi troviamo lavoro”.

<sup>14</sup> Si veda 40° Report settimanale – Aggiornamento al 26 febbraio 2015, in [www.garanzia Giovani.gov.it](http://www.garanzia Giovani.gov.it) (aggiornato a luglio 2015).

Dubbi sorgono sulle stesse convinzioni della Commissione europea, come evidenzia la Corte dei Conti europea<sup>15</sup>. In sintesi, in Italia, Portogallo, Irlanda e Francia la Commissione ha sviluppato un “ambizioso” programma volto alla possibilità di offrire un’“offerta di lavoro qualitativamente valida” con risorse assolutamente inferiori a quelle necessarie per realizzarlo concretamente. In altre parole, in un continente come quello europeo, pensare di risolvere la disoccupazione giovanile con appena 16 miliardi di euro non è possibile, al di là di qualsiasi errore commesso dai singoli Paesi<sup>16</sup>.

Altro errore commesso dalla Commissione è stato quello di prendere come “idealtipo” di Garanzia Giovani i modelli realizzati nei paesi scandinavi, senza studiarne prima eventuali valutazioni e soprattutto commettere il banale errore di non considerare neppure per un momento l’effetto prodotto dalla *path dependence*<sup>17</sup> di quei Paesi, ovvero il fatto che le chance occupazionali dei giovani svedesi o danesi potrebbero essere dovute più a fattori economici (ad esempio export, decentramento salariale) oppure ad una spesa in politiche attive del lavoro e servizi pubblici per l’impiego molto generosa (come in effetti avviene con la *Flexicurity*), piuttosto che a Garanzia Giovani.

In Svezia (così come Norvegia e Finlandia), i programmi garantiscono ai disoccupati di medio-lungo periodo politiche attive volte al reinserimento lavorativo, all’avvio di un’attività d’impresa o all’attivazione di percorsi di formazione professionale. Tuttavia, in assenza di programmi di creazione diretta del lavoro non si sa quanti giovani effettivamente trovino lavoro entro quattro mesi (pare difficile crederlo, soprattutto per i meno istruiti).

A ciò si aggiunge che le valutazioni del modello di Garanzia Giovani svedese sono tutt’altro che convincenti per tre aspetti: i servizi non erano “tarati” per i giovani, ma sono stati riciclati quelli già a disposizione; una pessima *governance*, dove i CPI non dialogavano con le altre istituzioni e le strutture scolastiche; problemi di “auto-selezione” del campione, si sono iscritti prevalentemente laureati e diplomati, mentre scarsa è stata la partecipazione dei più svantaggiati.

Inoltre, la “Garanzia per i giovani”, quanto meno con riferimento a coloro che si registrano presso i Servizi pubblici per l’impiego competenti, è già parte della legislazione nazionale dai primi anni Duemila. Già il D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 181 prevede ancora oggi nei confronti dei giovani (fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti), una garanzia di offerta, entro quattro/sei mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione, di una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione/riqualificazione o altra misura che favorisca l’integrazione professionale.

In Italia è sempre stato un problema applicare quanto previsto dalle norme, nonostante stiamo per entrare in una delle più importanti riforme che riguardano i Servizi pubblici per l’impiego e le gestione delle politiche attive del lavoro attraverso la costituzione dell’Agenzia nazionale per le politiche attive al lavoro (ANPAL).

Tale riforma si è resa necessaria, anche perché la Garanzia Giovani è un test formidabile della capacità di funzionamento dei Centri per l’impiego e del coordinamento tra Regioni. Su entrambi i fronti i risultati sono deludenti, i primi mesi di programmazione su scala

<sup>15</sup> Si veda P. Vesan, *Corte dei conti europea: l’attuazione della Garanzia Giovani è a rischio*, in “SecondoWelfare”, in [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) (aggiornato luglio 2015).

<sup>16</sup> Sia Nomisma che la Corte dei Conti europea stimano che per rilanciare l’occupazione dei giovani in Italia sarebbero necessari circa 25-30 miliardi di euro.

<sup>17</sup> Per maggiori informazioni sul termine, si veda [www.treccani.it/enciclopedia/path-dependence](http://www.treccani.it/enciclopedia/path-dependence) (aggiornato a luglio 2015).

nazionale di Garanzia Giovani stanno purtroppo confermando le più pessimistiche previsioni sulla capacità del nostro sistema di affrontare una sfida così difficile e complessa come quella della disoccupazione giovanile<sup>18</sup>.

Questo nonostante in Italia esistono esperienze che possono essere di esempio: il sistema dei servizi al lavoro della Lombardia, dove la Garanzia Giovani è stata integrata nel meccanismo *Dote unica del lavoro*, lungi dall'essere perfetto, rappresenta, tuttavia, uno degli strumenti più innovativi presenti non solo in Italia, ma anche in Europa<sup>19</sup>.

Non solo perché realizza un modello di “quasi-mercato” spendendo circa il 3% di quanto spendono i Paesi Bassi (Giubileo, 2013), ma il sistema lombardo si è persino evoluto, offrendo proprie peculiarità: un *rating* degli operatori (pubblici e privati) con una ridistribuzione delle risorse a seconda dei risultati occupazionali ottenuti; una verifica patrimoniale e di *Compliance* 231<sup>20</sup> degli attori accreditati (inesistente nelle altre regioni italiane); ma soprattutto l'aver convinto le società di somministrazione a investire nell'ambito della ricollocazione del personale, attività volta alla costituzione di una filiera dei servizi.

Tale modello rappresenta una vera “anomalia” rispetto a un sistema rinchiuso in “sistemini” regionali molto diversi tra loro<sup>21</sup>. Infatti, anche grazie alla Garanzia Giovani, oggi in Italia sono presenti 14 modelli di accreditamento regionale (prima del suo avvio ve ne erano al massimo 7-8). Tuttavia, l'esistenza di una regolazione regionale dei regimi di accreditamento e di un elenco attivo non sono garanzia di efficienza del sistema, né di uno stesso grado di operatività dei soggetti accreditati e di erogazione di servizi. Inoltre, i requisiti per l'ottenimento dell'accREDITamento paiono improntati ad una eccessiva burocratizzazione, al dettaglio e alla forma, non focalizzandosi, invece, sulla verifica sostanziale delle qualità dei servizi al lavoro erogabili dai soggetti accreditabili (Tiraboschi *et al.*, 2015).

A tali considerazioni, si aggiunge anche il fatto che l'autonomia conferita alle Regioni in fase attuativa fa sì che in ogni singolo territorio regionale il *Programma* abbia caratteristiche e operatività completamente diverse. Vediamo alcuni esempi:

1. il modello competitivo lombardo prevede la possibilità di dotare il giovane di un voucher con il quale può scegliere a quale operatore rivolgersi per essere aiutato nella ricerca del lavoro;
2. nelle Marche e in Puglia, il giovane disoccupato non è libero di scegliere, perché i servizi al lavoro sono appaltati ad ATI, associazioni temporanee di impresa costruite *ad hoc* e che operano come un “cartello” degli enti già presenti sul territorio, che rispondono soprattutto agli interessi prevalenti delle parti sociali presenti nel territorio;
3. in altre regioni, il giovane può accedere al programma solo iscrivendosi presso un Centro pubblico per l'impiego ed è stata esclusa completamente la misura di accompagnamento al lavoro (ovvero la remunerazione degli operatori privati solo se inseriscono il giovane in un posto di lavoro con un contratto regolare).

In merito al secondo punto, l'uso del criterio degli interventi assegnati a bando (per i quali non è il disoccupato che cerca il servizio, ma il servizio che cerca il disoccupato) limita il principio della “personalizzazione dell'intervento” e della “scelta” da parte del

<sup>18</sup> Contributi sulle criticità del programma Garanzia Giovani si possono trovare sul sito di Adapt, [www.bollettino-adapt.it/garanzia-giovani-tutti-contributi-di-adapt](http://www.bollettino-adapt.it/garanzia-giovani-tutti-contributi-di-adapt) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>19</sup> Si veda F. Giubileo, S. Cerlini, *Il modello Dote Unica del Lavoro: un esempio di innovazione*, in “WorkMagazine”, 6 marzo 2015, in [www.workmag.it](http://www.workmag.it) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>20</sup> Con l'espressione “Compliance 231” si fa riferimento al quadro normativo (D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231) che disciplina la responsabilità diretta delle aziende che si aggiunge, senza sostituirsi, a quella delle persone fisiche che hanno materialmente commesso il reato.

<sup>21</sup> Si veda F. Giubileo, *Politiche del lavoro: evitare i carrozoni*, in “LaVoce”, in [www.LaVoce.info](http://www.LaVoce.info) (aggiornato a luglio 2015).

giovane disoccupato profilato dell'intervento più idoneo presente sul mercato dei servizi specializzati.

Il terzo punto è ancora più preoccupante, perché nonostante sia esplicitamente indicato dalla Riforma Biagi, alcune regioni ancora oggi non "accreditano" o non prevedono uno spazio adeguato ai servizi di *placement*, lasciando ai CPI la gestione completa dei servizi pubblici per l'impiego, probabilmente a causa di una impreparazione culturale e/o una presa di posizione ideologica (*ibid.*).

In generale, la possibilità concessa alle Regioni di gestire in autonomia lo sviluppo del programma a livello territoriale, pur nell'ambito di quanto a macro-linee impostato in un documento di programmazione nazionale, ha comportato un avvio lentissimo del programma in alcune regioni.

## 6. LAVORO, QUALI POLITICHE SERVONO DAVVERO AI GIOVANI

Gli strumenti introdotti dalla Garanzia Giovani dovrebbero permettere ai giovani di trovare lavoro entro pochi mesi dalla loro presa in carico. Per questo, evidenziare quali politiche attive del lavoro funzionano e quali no in altri paesi è fondamentale, in modo da individuare i programmi più efficaci nel collocare i giovani disoccupati.

La valutazione di questi strumenti, o meglio la "valutazione d'impatto", si svolge in tanti modi e spesso dipende da cosa si intende valutare. Nella quasi totalità dei casi si tratta di analisi quantitative su informazioni raccolte secondo determinate modalità e verso particolari soggetti. Condizioni che permettono di realizzare modelli in grado di comprendere se uno specifico strumento sia efficace ed efficiente, cioè se sia in grado di raggiungere determinati obiettivi tenendo conto dell'impiego di risorse che comporta.

Il miglior modo per analizzare gli effetti dei programmi di *welfare occupazionale* sul comportamento dei beneficiari consiste nell'utilizzo di metodologie "sperimentali o quasi-sperimentali" derivate dal campo sanitario. Infatti, la sola differenza tra la situazione osservata prima e dopo l'esposizione dell'intervento non è sufficiente per stimare in modo rigoroso l'effetto causale dello strumento sullo *status* occupazionale del beneficiario. È quello che in letteratura si definisce una risposta "ingenua" all'interrogativo posto, in quanto non è dato sapere se il miglioramento dalle condizioni iniziali avrebbe potuto verificarsi comunque, per altre cause diverse dall'intervento. Per stimare l'impatto di un intervento è necessario ottenere un'approssimazione della situazione *controfattuale*, ricorrendo alle condizioni/comportamento registrate per un conveniente gruppo di soggetti, con caratteristiche simili, non esposti all'intervento, il cosiddetto "gruppo di controllo" (Martini *et al.*, 2009).

Una ricerca dell'IZA (*Institute for the Study of Labor*; Caliendo, Künn, Schmidl, 2011), presentata nelle pagine seguenti, offre spunti di notevole interesse, perché rappresenta un'importante analisi sugli effetti occupazionali di alcuni strumenti di politiche attive al lavoro dedicate esclusivamente ai giovani. Tali valutazioni, va precisato, seppur di notevole importanza, vanno considerate tenendo conto dell'enorme differenza in termini di risorse economiche messe a disposizione da parte dei diversi paesi in tema di welfare occupazionale (Giubileo, 2013).

Innanzitutto, vediamo quali sono gli strumenti messi in campo dall'*Agenzia nazionale federale* (BAA), il braccio operativo del ministero del Lavoro, per facilitare il collocamento dei giovani tedeschi (TAB. 8).

Tabella 8. Descrizione dei programmi di politica attiva rivolti ai giovani

Programma e descrizione	Nota
<i>Job Search and Assessment of Employability</i>	Si va dal <i>profiling</i> dei soggetti svantaggiati, al bilancio di competenza (effettuato anche da società private esterne), ad attività di orientamento di breve termine ( <i>scouting</i> aziendali tramite Web, revisione c.v. e simulazione del colloquio) ad, infine, agevolazioni per il collocamento e/o delega alla agenzie private tramite <i>voucher</i>
<i>Short-Term Training</i>	Formazione <i>full</i> o <i>part-time</i> volte a migliorare l' <i>occupabilità</i> dei giovani. Si privilegia la formazione mirata (secondo le indicazioni delle parti sociali e attraverso l'analisi delle fonti amministrative). È prevista una fase di <i>coaching</i> nell'applicazione del percorso e la certificazione delle competenze specifiche acquisite. La durata va da 2 a 8 settimane
<i>Wage Subsidies – Jump Wage Subsidies</i>	Sono sussidi per l'occupazione regolare con un importo massimo che varia tra il 50-60% del totale della retribuzione, per un periodo non superiore ai 12-24 mesi (va vista come una compensazione del reddito da lavoro). Non è richiesta una durata minima della disoccupazione, ma la semplice registrazione ai servizi pubblici per l'impiego
<i>Job Creation Schemes</i>	Opportunità di lavoro in settori di pubblico interesse, ad esempio, infrastrutture e lavoro sociale (all'interno dello stesso settore pubblico, parapubblico o privato sovvenzionato). È prevista una bassa remunerazione paragonabile ad una cifra leggermente superiore al sussidio di disoccupazione e non può durare più di 12 mesi. L'eventuale formazione è vincolata al tipo di lavoro (in caso contrario non viene rimborsata) e sono previsti incentivi ai privati per una eventuale successiva stabilizzazione
<i>Further Training Measures</i>	Formazione a lungo termine per i giovani con o senza laurea. I corsi di 25-35 ore settimanali garantiscono la certificazione di specifiche competenze. La durata totale delle misure non deve superare i 12 mesi, ma non si escludono proroghe se necessario

Fonte: elaborazioni da Caliendo, Künn, Schmidl (2011).

In estrema sintesi, l'analisi mostra che per quanto riguarda il *Job Search and Assessment of Employability* (strumenti di orientamento e accompagnamento al lavoro), l'effetto positivo sulla probabilità di trovare lavoro è molto piccolo e statisticamente non significativo. In particolare, le azioni di orientamento sembrano non funzionare neanche in Olanda, dove i benefici in termini di minori sussidi di disoccupazione sono inferiori ai costi di erogazione del servizio (Van Den Berg, Van Der Klaauw, 2006). Nello stesso Paese, così come in Danimarca, si sono visti i primi risultati solamente quando si è affiancato all'erogazione dei servizi l'azione sanzionatoria/coercitiva: l'effetto della sanzione ha notevolmente migliorato la transizione dal welfare al lavoro (Kluve, 2010; Van Den Berg, Van Der Klaauw, Van Ours, 2004; Rosholm, Svarer, 2004).

La delega al privato, tramite voucher d'intermediazione (*Vermittlungsgutschein*) preceduto da *profiling* dei candidati, non sembra scongiurare la scrematura e la successiva scelta dei soggetti più facili da collocare (European Commission, 2009). Su tale argomento, sembrano ottenere migliori risultati il modello *IROS* olandese e *Blackbox* anglosassone, dove attraverso il *rating* dei fornitori privati e l'assegnazione di un "peso" maggiore ai soggetti più difficili da collocare, si ottiene un esito occupazionale migliore. In realtà, comparando i risultati di varie ricerche empiriche, è possibile affermare che la *performance* del privato

dipende molto dal suo *network* con le aziende, ovvero i servizi sono secondari rispetto alla capacità di assumere i destinatari della politica attiva tramite i propri contatti (Giubileo, 2013).

La formazione è la “regina” delle politiche attive del lavoro, ma, sempre dall’analisi IZA, risulta che l’impatto del *Short-Term Training* è quasi nullo (noto fenomeno di “peso-morto”). Anche in altre esperienze, i risultati offrono spesso un quadro molto eterogeneo, caratterizzato da un effetto positivo relativamente molto basso (Kluve, 2009). Sempre in Germania, ulteriori ricerche, effettuate tramite l’analisi delle fonti amministrative, mostrano come i percorsi formativi sembrano produrre effetti dinamici, di segno inizialmente negativo, ma positivo nel lungo periodo soprattutto per i soggetti da più tempo in disoccupazione (Munch, Skipper, 2004; Fitzenberger, Speckesser, 2005).

Le attività di orientamento e formazione possono non funzionare, ma non fanno danni permanenti. Non è così per i *Job Creation Schemes* (creazione diretta del lavoro). Infatti, secondo l’analisi IZA, gli esiti occupazionali sono “pessimi” e non mancano per i giovani più istruiti fenomeni di “spiazzamento” che portano ad avere più chance occupazionali per coloro che non hanno partecipato ai programmi. In generale, tutte le ricerche condotte in Germania mostrano sempre esiti nulli o negativi per quanto riguarda l’impatto degli schemi di *JCS* sul tasso di occupazione giovanile (Caliendo, Hujer, Thomsen, 2003). Analoghe considerazioni si evidenziano in alcune sperimentazioni del *New Deal* realizzate nel Regno Unito, dove i programmi di creazione diretta di lavoro per i giovani hanno ottenuto risultati in termini di inserimento lavorativo e sociale letteralmente “disastrosi” (Dorsett, 2006).

Infine, la combinazione tra *Further Training Measures* e *Wage Subsidies* sembra ottenere dei buoni risultati nei confronti della disoccupazione giovanile di lungo periodo, in particolar modo nei confronti di beneficiari con bassa istruzione, mentre l’effetto della formazione di lungo periodo è nullo o persino negativo nel caso si tratti di giovani istruiti. Per questi ultimi funzionano elusivamente gli incentivi economici.

## 7. TI TROVI O CREI LAVORO, LA VERA LOGICA DELLA GARANZIA GIOVANI

In generale, nelle norme nazionali dedicate alla Garanzia Giovani e nelle stesse Raccomandazioni UE non si fa mai riferimento alla “certezza” di un lavoro, in quanto sarebbe necessario per attuare un tale principio un ingente investimento in *creazione diretta del lavoro* all’interno di strutture pubbliche e para-pubbliche, mentre il principio cardine era ed è quello di garantire al giovane disoccupato o inattivo strumenti utili a migliorare le sue chance di occupazione. Tuttavia, il problema della debolezza dei servizi per l’impiego così come la mancanza di un vero coordinamento e controllo della progettazione e gestione del programma da parte delle Regioni è piuttosto evidente. Tali difficoltà sono innanzitutto un problema politico, infatti la struttura dei servizi pubblici per l’impiego è stata completamente abbandonata a se stessa durante i governi Monti e Letta perché considerata marginale rispetto alla regolamentazione del mercato del lavoro.

L’attuale programma di riforma delle politiche attive e dei Centri per l’impiego fa parte di un disegno normativo dalle dimensioni “titaniche” in quanto tocca tutto il quadro delle politiche del lavoro. Il tutto attraverso un complesso intreccio di norme che vanno dal provvedimento Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56), alla nuova riforma costituzionale del Titolo V (d.d.l. A.C. 2613)<sup>22</sup> fino alla delega prevista dal *Jobs Act* (legge 10 dicembre 2014, n. 183).

<sup>22</sup> I criteri per il riconoscimento dell’accreditamento sono di esclusiva competenza regionale. Alle Camere è in

Questo non significa che nel caso fosse esistita al momento della programmazione e dell'avvio del programma un'unica Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro le cose sarebbero andate in un modo diverso.

In primo luogo, il problema italiano non è la regionalizzazione delle politiche attive (caratteristica non unica nel palcoscenico europeo), ma è la totale assenza di strumenti valutativi dei servizi pubblici per l'impiego in Italia. Il nostro paese è l'unico in Europa (assieme a Malta e Slovacchia) che non raccoglie nessun dato sulle prestazioni (se non in sporadici casi "auto-prodotti" e per merito dei singoli dirigenti locali), ma soprattutto, come segnalano Nunn (2010) e Weishaupt (2014), l'elemento di successo o meno presente in Germania, Finlandia, Irlanda e Polonia (sistemi molto differenti tra loro) sono le sanzioni nei confronti dei CPI sub-nazionali o dei propri operatori inadempienti o incompetenti; al problema di *governance* si aggiunge quello delle risorse economiche necessarie per far funzionare la struttura (TAB. 9).

Tabella 9. Spesa in politiche del lavoro (mln di euro)

Voci delle politiche del lavoro	Italia		Germania	
	2007	2012	2007	2012
<i>Servizi pubblici per l'impiego</i>	600,31	396,93	6.919,69	9.111,79
Formazione	2.860,96	2.319,12	6.224,14	5.967,72
Incentivi economici	2.377,76	2.816,80	1.531,53	891,75
Accompagnamento al lavoro	n.d.		132,46	767,91
Programmi di creazione al lavoro	129,54	76,52	1.613,46	849,31
Incentivi occupazionali	434,52	222,94	1.865,62	927,12
Ammortizzatori sociali	9.362,19	24.018,73	29.976,33	24.814,70
Pre-pensionamento	1.351,50	1.246,05	1.400,51	1.315,18
<i>Politiche attive</i>	5.802,77	5.435,39	11.367,21	9.403,81
<i>Politiche passive</i>	10.713,69	25.264,78	31.376,84	26.129,88
<i>Totale</i>	17.116,77	31.097,10	49.663,74	44.645,48

Fonte: elaborazioni dati Eurostat (2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

Dai dati Eurostat sulla spesa in politiche del lavoro, va evidenziato come in Italia la spesa è cresciuta tantissimo (81%) tra il 2007 e il 2012, mentre nello stesso periodo in Germania si è ridotta del 10%. Infatti, per ogni disoccupato che si reca ai Centri per l'impiego si spendono in Italia circa 14.000 euro in politiche del lavoro per disoccupato (tra attive, passive e servizi) contro i 15.000 della Germania. Tuttavia, in Germania si sono fatti investimenti in Servizi pubblici per l'impiego, mentre si sono ridotte le risorse in politiche passive, esattamente il contrario di quanto è successo in Italia, dove si sono dimezzate le

corso di approvazione una legge costituzionale che tocca il Titolo v della Costituzione e in particolare l'art. 117, che ridefinisce proprio le materie di competenza statale e regionale e la cui ultima versione approvata prevede proprio il ritorno allo Stato delle competenze in materia di politiche del lavoro e formazione professionale.

risorse in Servizi pubblici per l'impiego e nello stesso tempo si sono più che raddoppiate le risorse in politiche passive<sup>23</sup>. Sarebbe opportuno che almeno una parte delle risorse venisse trasferita dalle politiche passive in investimenti per la riorganizzazione dell'ANPAL e dei relativi Servizi pubblici per l'impiego<sup>24</sup>.

Realizzare una riforma dei Servizi pubblici per l'impiego senza risorse comporterà che tra direzione del ministero del Lavoro, Italia Lavoro, ISFOL, INPS, Camere di Commercio, Regioni e Province sarà necessario sacrificare uffici, ridurre personale e aumentare eventuali responsabilità e competenze a seconda dei vari livelli istituzionali. Tuttavia, neppure con 9 miliardi di euro investiti nei Servizi pubblici per l'impiego come in Germania si otterrebbero risultati convincenti, perché il problema della disoccupazione giovanile non è solo dettato da fattori endogeni facilmente risolvibili con politiche del lavoro, ma, come è stato detto all'inizio del presente articolo, fa riferimento all'assenza di domanda di lavoro. Prima si comprenderà che questo è il reale problema, prima si potrà intervenire con programmi di domanda aggregata.

In assenza della "materia prima", cioè il lavoro, per i giovani non c'è altra soluzione del seguente principio: "Il lavoro te lo trovi o te lo crei", che tradotto in servizi significa investire in mobilità occupazionale nazionale o internazionale oppure in Auto-impiego o Auto-imprenditorialità.

Nell'avvio di una libera professione o di una impresa, sono presenti una serie di incognite, le più rilevanti delle quali si possiamo così riassumere:

1. questo percorso è limitato a un ristretto numero di soggetti che devono avere competenze apprezzate dal mercato del lavoro e soprattutto, nel caso intendano avviare una nuova attività aziendale, un spirito imprenditoriale che non si misura con i numeri, ma dipende spesso dalle caratteristiche soggettive della persona;
2. le funzioni di sopravvivenza dedicate alle *start-up* sulle attività imprenditoriali non sono rassicuranti e, in generale, la maggioranza fallisce; quindi è necessario essere consapevoli dei rischi d'impresa;
3. le risorse sono difficili da ottenere, i finanziamenti provenienti da Invitalia devono ancora partire e inoltre è presente un problema di gestione della filiera nel prestito bancario (i soldi previsti dalla BEI ci sono, ma spesso tra i vari organi non c'è una chiara comunicazione). In sintesi, chi deve formare non parla con chi deve prestare;
4. infine, in Italia non è ancora avviato il *crowdfunding* (in sintesi, un finanziamento diretto tramite la rete), anzi in Italia siamo bravissimi nel bloccare sul nascere programmi interessanti come questo (basta leggere il regolamento in materia della CONSOB).

Ai giovani che non vogliono avviare una propria attività e non trovano lavoro nel loro contesto, va data la possibilità di raggiungere le loro aspettative in altri posti, attraverso strumenti di mobilità occupazionale a livello nazionale o tramite il programma Eures (Eurodesk) per le opportunità all'estero<sup>25</sup>.

Nel concreto, se alla mobilità occupazionale si fossero dedicate, invece del 2,6%, metà delle risorse destinate alla formazione professionale, l'iniziativa poteva fornire ai giovani

<sup>23</sup> Va segnalato che una buona parte di queste risorse non sono strutturali, ma interventi passivi (anti-ciclici) volti a contrastare l'attuale recessione.

<sup>24</sup> In realtà, da quanto emerge dal D.L. 19 giugno 2015, n. 78 sul riordino degli Enti locali, le risorse per i Centri per l'impiego per il 2015 e 2016 risultano nettamente inferiori a quelle passate (70 milioni all'anno di co-finanziamento dello Stato) e addirittura pongono non pochi dubbi sulla sostenibilità economica degli attuali Centri per l'impiego.

<sup>25</sup> Creato nel 1993, Eures è un *network* ([ec.europa.eu/eures](http://ec.europa.eu/eures)) che, attraverso il suo portale, mette a disposizione una serie di servizi volti a garantire la possibilità ai giovani europei in cerca di lavoro di visionare offerte aggiornate in tempo reale in 32 Paesi europei.

“aiuti finanziari” e supporto logistico (spese per trasporto, vitto e alloggio per il colloquio di lavoro) nel caso si intenda sperimentare una possibile esperienza all'estero o in altre regioni d'Italia (ovviamente da dimostrare con la *Prova dei mezzi*).

Infine, manca ancora una piattaforma nazionale adeguata per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il portale di *ClicLavoro*<sup>26</sup> rimane ancora distante da questo obiettivo, *Infojobs*<sup>27</sup> o *Face4Job*<sup>28</sup> permettono maggiori opportunità di successo. In tal senso, basterebbe una *partnership* con questi strumenti implementandoli con una piattaforma<sup>29</sup> che studi le fonti amministrative, per sviluppare meglio l'attività di *marketing* territoriale dei servizi per l'impiego.

Solo applicando questi semplici principi si potrebbe già ottenere qualcosa in più. Ovviamente la ricerca del lavoro o la creazione di nuovi posti di lavoro non si realizzano in quattro mesi ed è necessario un personale dei Servizi pubblici per l'impiego (esperti in consulenza aziendale, padronanza dei nuovi strumenti Web per l'intermediazione e della lingua inglese) più qualificato per realizzarli.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CALIENDO M., HUIJER R., THOMSEN S. (2003), *The employment effects of Job creation schemes in Germany*, IZA Discussion, Paper n. 1512, Bonn.
- CALIENDO M., KÜNN S., SCHMIDL R. (2011), *Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies*, IZA Dp N. 6222, December, in [www.iza.org](http://www.iza.org).
- CICCIOMESE R., MONDAUTO L. (2013), *Le criticità del mercato del lavoro meridionale osservate attraverso le nuove misure delle forze di lavoro potenziali*, Italia Lavoro, Roma.
- DORSETT R. (2006), *The new deal for young people: Effect on the labor market status of young men*, "Labor Economics", 13, pp. 405-22.
- EUROPEAN COMMISSION (2009), *The role of the public employment services related to flexicurity*, in *The European Labour Markets VC/2007/0927, March 2009*, Cap. 3, Brussels, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- FITZENBERGER B., SPECKESSER S. (2005), *Employment effects of the provision of specific professional skills and techniques in Germany*, Goethe-Universität, Department of Economics, Frankfurt am Main, mimeo.
- GIUBILEO F. (2013), *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Emil Libri, in [www.ilibridiemil.it](http://www.ilibridiemil.it) (aggiornato a luglio 2015).
- KLUGE J. (2009), *Le politiche attive del lavoro in Europa: una rassegna*, in M. Cantalupi, M. Demurtas (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, Bologna.
- MANDRONE E. et al. (2005), *La ricerca di lavoro: patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, ISFOL, Roma.
- MANKIW N. G. (2004), *Principi di Economia*, Zanichelli, Bologna (III ed.).
- MAROCCHIO M., BERGAMANTE F. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL, Roma.
- MARTINI A. et al. (2009), *Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale*, in M. Cantalupi, M. Demurtas (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, Bologna.
- MUNCH J., SKIPPER L. (2004), *The consequences of active labor market program participation in Denmark*, Working Paper, University of Aarhus, Denmark.
- NUNN A. (2010), *Performance management and neo-liberal labour market governance: The case of the UK. Reframing corporate social responsibility: Lessons from the global financial crisis*, W. e. a. Sun, Bingley, Emerald.
- PASTORE F. (2015), *The European youth guarantee: Labor market context, conditions and opportunities in Italy*, "IZA Journal of European Labor Studies", in [www.ftp.iza.org/dp8921.pdf](http://www.ftp.iza.org/dp8921.pdf) (aggiornato a luglio 2015).

<sup>26</sup> Portale di *ClicLavoro*: [www.cliclavoro.gov.it/pagine/default.aspx](http://www.cliclavoro.gov.it/pagine/default.aspx).

<sup>27</sup> Portale di *Infojobs*: [www.infojobs.it](http://www.infojobs.it).

<sup>28</sup> Portale di *Face4Job*: [www.it.face4job.com](http://www.it.face4job.com).

<sup>29</sup> Portale piattaforma *Dynamic Labour Market Analyzer*: [www.dlmanet.it](http://www.dlmanet.it).

- REYNERI E. (2011), *Sociologia del mercato del lavoro*, vol. 1: *Il mercato del lavoro tra famiglia e welfare*, il Mulino, Bologna.
- ROSOLEN G. (2013), *La via italiana alla Youth Guarantee*, Working Paper Adapt, in [www.bolletinoadapt.it](http://www.bolletinoadapt.it), (aggiornato a luglio 2015).
- ROSHOLM M., SVARER M. (2004), *Estimating the threat effect of active labour market programmes*, IZA n. 1300.
- SESTITO P., VIVIANO E. (2011), *Salari di riserva: una spiegazione dei differenziali regionali*, "Ambito Labour", 25, 1, pp. 63-88, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it) (aggiornato a luglio 2015).
- TIRABOSCHI M. (2012), *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona", Issn 1594-817X, Università degli Studi di Catania, Catania.
- TIRABOSCHI M. *et al.* (2015), *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accreditamento*, Working Paper Adapt, in [www.bolletinoadapt.it](http://www.bolletinoadapt.it), (aggiornato a luglio 2015).
- VAN DEN BERG G. J., VAN DER KLAUW B. (2006), *Counseling and monitoring of unemployed workers*, "International Economic Review", 47, 3, pp. 895-936.
- VAN DEN BERG G. J., VAN DER KLAUW B., VAN OURS J. C. (2004), *Punitive sactions and the transition rate from welfare to work*, "Journal of Labor Economics", 22, pp. 211-41.
- WEISHAUPT T. (2014), *Central steering local autonomy analytical*, Pes to Pes Dialogue, Brussels. I documenti sono disponibili in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).