

Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l'Impiego di Luciano Monti e Alessandro Carlantoni¹

SOMMARIO: 1. La "Garanzia Giovani". Genesi e processo di attuazione in Europa - 2. Attori e risorse per l'Italia: le criticità. - 3. Il ruolo dei Centri per l'Impiego e il modello di Porta Futuro.

Abstract.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di evidenziare da un lato tutte le criticità che il nuovo strumento della Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) incontrerà nella fase di avvio nel nostro Paese, prevista tra marzo e aprile di quest'anno, e dall'altro di denunciare come lo strumento, mutuato dalla felice esperienza di alcuni Paesi nordici, rischia di essere poco efficace nel nostro contesto se non inquadrato in una politica economica che sia rivolta a ridurre il divario generazionale venutosi a creare, agendo non solo sugli effetti, ma anche e soprattutto sulle cause che lo hanno determinato.

Numerosi Paesi europei hanno, infatti, avviato strategie di prevenzione alla disoccupazione giovanile e strategie di reintegrazione nel mondo del lavoro; tra le prime sono da annoverare gli investimenti nella qualità della scuola primaria, la lotta alla dispersione scolastica, il sostegno finanziario alle famiglie meno abbienti, i percorsi di formazione alternativi, vocazionali e tecnici; tra le seconde gli strumenti di orientamento, la formazione professionale, i tirocini e gli incentivi all'assunzione. Limitandosi a quest'ultimo ambito, il primo capitolo si concentra sulla genesi del dibattito in seno all'Unione Europea, che ha condotto prima all'adozione di una iniziativa faro dedicata ai giovani da trarre in considerazione al 2020 e poi alla formulazione, a marzo 2013, della *Youth Guarantee* (Garanzia Giovani), che prevede un paniere di servizi rivolti alla integrazione o reintegrazione nel mondo del lavoro.

Nel secondo capitolo, invece, sono messi in evidenza i potenziali ostacoli che si frappongono alla efficace introduzione della Garanzia Giovani in Italia, mentre nel terzo capitolo viene presa in considerazione la inadeguatezza degli attori coinvolti e dei mezzi finanziari messi a disposizione per lo scopo e analizzato un modello di eccellenza che, se modellizzato, potrebbe rappresentare quella "terza via", tra pubblico e privato per usufruire appieno delle risorse comunitarie messe a disposizione per la lotta alla disoccupazione giovanile.

Parole chiave: Garanzia Giovani, Centri per l'Impiego, NEET, Disoccupazione giovanile, Porta Futuro, Unione Europea, Orientamento, Formazione, Autoimpiego, Istat.

1. La "Garanzia Giovani". Genesi e processo di attuazione in Europa

"*Youth on the move*"², dichiara enfaticamente l'Unione europea e tutti ne plaudono. Sì, ma quando e soprattutto verso cosa? E davvero i giovani di tutti i Paesi europei sono al nastro di partenza per raggiungere un futuro radioso e colmo di soddisfazioni professionali e personali?

In una realtà come quella europea, dove l'economia in parecchi Stati membri stenta ad uscire da quella crisi iniziata nel 2008, il problema della disoccupazione giovanile è diventato sempre più rilevante, raggiungendo livelli senza precedenti con costi sociali ed umani pesanti. I divari tra Stato

¹ Inviato per referaggio e pubblicazione su *Amministrazione in Cammino* il 30 gennaio 2014, ha poi recepito aggiornamenti sino alla fine di febbraio 2014.

² Dal nome di una iniziativa faro per Europa 2020. Comunicazione della Commissione "*Youth on the move*", COM(2010) 477/final.

e Stato, tra regione e regione nel medesimo Stato, non possono essere ignorati, inoltre il Vecchio Continente, per tornare ad essere un protagonista nell'economia mondiale, deve far sì che i giovani realizzino pienamente le proprie potenzialità così da poter dare il loro contributo alla società³. Il problema infatti non è solo generazionale, ma anche sociale in senso lato; la inoccupazione e la sotto occupazione giovanile non solo determinano una frattura generazionale difficile da colmare⁴ e che segnerà probabilmente per tutta la vita coloro che ne saranno feriti, ma mina la competitività stessa del sistema economico del Paese⁵. Questo accade perché le aziende e le amministrazioni "invecchiano" sempre di più, condannate, nel ridurre il loro personale per il calo degli ordini le prime e per la *spending review* le seconde, a concentrare l'investimento a breve sulle risorse più mature, che certamente vantano una maggiore esperienza, ma nel lungo periodo non possono assicurare quella spinta innovativa sulla quale ogni operatore economico deve poter contare.

Qualche dato è utile per dimensionare il fenomeno: all'interno dell'Eurozona, a settembre 2013, si è registrato un aumento dei disoccupati pari a 60 mila unità e la percentuale totale dei senza-lavoro è rimasta ferma al 12,2%, pari a circa di 19 milioni e mezzo di individui. Questo dato però aumenta al 24,1% se ci si riferisce ai ragazzi di un'età compresa tra i 15 e 24 anni senza occupazione, pari ad oltre 3 milioni e mezzo di giovani.

Tra gli Stati membri esistono delle profonde differenze; se la Germania⁶ ha il tasso di disoccupazione giovanile più basso (il 7,7%), Spagna, Grecia ed Italia sono il fanalino di coda di questa non gratificante classifica. Questi dati non dovrebbero sorprendere, perché in un contesto di recessione economica i più vulnerabili sono proprio i giovani, poiché in un mercato con sempre meno opportunità di impiego essi si trovano a dover competere con persone in cerca di lavoro che hanno acquisito molta più esperienza di loro⁷. Le ragioni di questo scacco non sono solo di natura professionale, ma anche psicologiche, sociali ed economiche. Relativamente al primo profilo si rileva una diffusa sfiducia sul futuro che colpisce sempre più la generazione dei giovani e dei giovanissimi senza particolare distinzione di genere, sotto il secondo e terzo profilo a emergere è il

³Consiglio dell'Unione Europea, Progetto di conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sull'iniziativa *Youth on the move* – un approccio integrato in risposta alle sfide cui sono confrontati i giovani (15276/10), Bruxelles, 22 ottobre 2010.

⁴Un lungo periodo di disoccupazione comporta il rischio di prolungare tale condizione anche nel futuro poiché i datori di lavoro sono più diffidenti nei confronti di coloro che non lavorano da molto tempo. Il rischio consiste nel trovarsi immersi in un vero e proprio circolo vizioso sentendosi incapaci, alienati e marginalizzati dalla società.

Vemma Europe, "#Report 2013. Disoccupazione giovanile in Europa", 2013 in: http://www.vemmaeurope.com/documents/upload/File/2013REPORT_it.pdf

Vedi Krugman P., *Fuori da questa crisi, adesso!*, Garzanti, Milano 2012. Per il caso italiano vedi Costagli S., *Maschi e inattivi: gli scoraggiati dalla crisi*, in "InGenere", Fondazione Giacomo Brodolini, 16 luglio 2010.

⁵Monti L., *Ladri di Futuro. La rivoluzione dei giovani contro i modelli economici ingiusti*, Luiss University Press, Roma 2014.

⁶I dati della Germania risultano però falsati dall'impatto dei contratti di microimpiego, che permettono a molte risorse, prevalentemente giovani, di non essere annoverate tra le file dei disoccupati. I dati sulla disoccupazione tedesca andrebbero quindi ricalcolati considerando non tanto gli individui in cerca di lavoro, ma sulle ore di lavoro che potenzialmente sono offerte sul mercato ad una determinata soglia minima di retribuzione. Un ricalcolo di questo genere determinerebbe non solo un aumento del tasso di disoccupazione in Germania, ma anche della media europea, considerando che la Germania è il mercato del lavoro più ampio.

⁷Aran - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni, "Preoccupante aumento dei NEET In Europa", febbraio 2012 in: <http://www.aranagenzia.it/araninforma/index.php/febbraio-2012/79-aran-in-europa/304-preoccupante-aumento-dei-neet-in-europa>

grande impatto della disoccupazione giovanile sulla domanda aggregata di beni e servizi e sui sistemi previdenziali⁸.

Con l'acuirsi degli effetti prodotti dalla crisi si è registrato infatti un costante aumento del tasso di giovani che non lavorano e non studiano, i cosiddetti NEET⁹. Sono definiti tali i giovani tra i 15 e i 24 anni che non studiano, non sono coinvolti in un processo formativo e non lavorano, rispetto quindi alla categoria dei giovani disoccupati questa classificazione dà rilevanza anche a coloro che non sono iscritti alle liste di collocamento. Naturalmente questa distinzione può variare da Paese a Paese così come i sistemi di rilevazione del fenomeno¹⁰. Dai risultati dell'indagine effettuata da Eurofound tale gruppo rappresenta una popolazione alquanto eterogenea, tanto che è possibile distinguere due tipologie: coloro che scelgono volontariamente di vivere questa condizione (chi è uscito dalla scuola e non cerca un impiego, chi accudisce familiari o è impegnato in altre attività come l'arte, la musica e l'autoapprendimento) e coloro che si trovano a far parte di tale categoria indipendentemente dalla loro volontà (persone che soffrono di disabilità fisica o psicologica o con problemi di salute).

In generale si può dire che i giovani con bassi livelli di istruzione o gli immigrati rischieranno maggiormente di essere inclusi tra i NEET, così come coloro che vivono in aree con alti tassi di disoccupazione o in famiglie con alti tassi di disoccupazione e/o sotto occupazione, o in stato di privazione materiale¹¹ o nelle aree interne del Paese, quelle cioè che sono lontane dai principali centri urbani.

Nel voler attuare un sistema di "Garanzia Giovani", la Commissione Europea ha mutuato il modello applicato dai Paesi del Nord Europa, i quali hanno ridotto con tale strumento gli effetti negativi della crisi economica.

Il 1984 è l'anno in cui la Svezia ha introdotto il modello "Youth Guarantee", seguita dalla Norvegia nel 1993 ed infine Danimarca e Finlandia tre anni dopo¹². Elemento comune in questi modelli è la rilevanza che è stata data ai centri per l'impiego pubblici che hanno come compito principale quello di aiutare attivamente un giovane a ricercare un'opportunità di lavoro o di studio, costruendo su di esso un profilo in base alle proprie competenze e bisogni¹³.

La valutazione di politiche mirate al sostegno dei più giovani sembrerebbe dare ragione agli Stati Nordeuropei; secondo le ultime rilevazioni il "Youth unemployment rate" nella Eurozona segna il 24,10% (con punte massime in Grecia, Spagna ed Italia rispettivamente al 57,30%, 56,50% e

⁸Monti L., "Spunti per una politica di solidarietà generazionale", in *Amministrazione in cammino*, Roma, giugno 2013. Per dati più aggiornati, dello stesso A. vedi *Ladri di Futuro*, *op. cit.*

Eichhorst W., Hinte H., Rinne U., "Youth Unemployment in Europe: What to do about it?", in *Forum Youth Unemployment, Intereconomics*, Vol. 48, Luglio/Agosto 2013, n. 4.

Eurofound, "NEET - Giovani che non studiano e non lavorano: caratteristiche, costi e risposte politiche in Europa", Pubblicazione Ufficio dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2012.

⁹NEET: Not in employment, education or training.

¹⁰Maguire S., "What measures can be taken to address the specific problem of young people who are NEET?" in *Forum Youth Unemployment*, *cit.*

¹¹Eurofound, "NEET - Giovani che non studiano e non lavorano: caratteristiche, costi e risposte politiche in Europa", *cit.*

Styczyńska I., "Enhancing Youth Opportunities in employment: Determinants and Policy Implications", in *Forum Youth Unemployment*, *cit.*

¹²Per indicazioni bibliografiche sulle esperienze di questi altri Paesi si rimanda in questa stessa rivista a Monti L. "Spunti per una politica di solidarietà generazionale" *cit.* e Maguire S., *op. cit.*

¹³Vistarini S., "Modelli di Garanzia per i Giovani: Svezia e Finlandia a confronto", settembre 2013 in: <http://www.speslab.it/modelli-di-garanzia-i-giovani-svezia-e-finlandia-confronto> e Forum Nazionale dei Giovani, "Una Garanzia Giovani per L'Europa. Verso un approccio basato sui diritti per le politiche sul lavoro dei giovani", Firenze, 20- 23 ottobre 2011. Vedi anche <http://www.forumnazionalegiovani.it>

40,40%), mentre in Svezia ci si ferma al 22,80%, in Finlandia al 20,20%, in Danimarca al 13,50% e in Norvegia al 9,40%¹⁴.

Si tratta però di una conclusione frettolosa per almeno quattro ordini di motivi. In primo luogo, il mercato del lavoro dei Paesi più colpiti dall'attuale recessione sconta pesanti cali della domanda interna di consumo e quindi un conseguente calo della domanda di lavoro, in un ciclo vizioso difficile da arrestare in assenza di robuste politiche di rilancio della domanda aggregata. In secondo luogo, molto dipende dalla natura degli attori coinvolti per attuare politiche attive, quindi non è detto che in Italia si possa contare sull'efficienza dei Centri per l'Impiego così come in Finlandia o Danimarca. In terzo luogo, non è possibile valutare la strategia di integrazione o reintegrazione dei giovani inoccupati senza tenere in conto le azioni di prevenzione poste in essere dai singoli Paesi. Infine, una valutazione andrebbe fatta dando per esogena la politica del singolo Paese messa in atto per rilanciare l'economia. E' evidente invece come tale ultimo contesto debba essere considerato una variabile, anzi la somma di più variabili, come, giusto per fare un esempio, il rispettivo rapporto deficit/Pil, le politiche di austerità in atto, il ruolo delle banche sul territorio, la finanziarizzazione dell'economia nazionale e la fiscalità.

Ancor prima dell'avvento della crisi, le istituzioni europee hanno compreso quanto fosse importante affrontare le problematiche legate alle condizioni dei giovani. Nel Consiglio Europeo del 22-23 marzo 2005 è stato lanciato il "Patto Europeo per la Gioventù". Si riteneva necessario far beneficiare i giovani europei di misure volte a migliorare l'istruzione, la formazione, la mobilità e l'inserimento professionale. Per la prima volta è stata presa in considerazione la necessità di migliorare la situazione dei giovani più vulnerabili, invitando i datori di lavoro e le imprese ad inserire professionalmente i giovani, contrastare gli abbandoni scolastici, incoraggiare lo spirito imprenditoriale di ciascun individuo, favorire la mobilità rimuovendo gli ostacoli per tirocinanti, volontari, lavoratori e le loro famiglie, sviluppare un sistema trasparente di comparazione delle qualifiche professionali riconoscendo l'istruzione formale ed informale¹⁵.

Le indicazioni contenute nel "Patto Europeo per la Gioventù" sono state poi ribadite e rilanciate dalla Commissione, che nel luglio 2005 ha presentato le "Linee di orientamento per le politiche dell'occupazione (2005-2008)", secondo cui per ottenere il raggiungimento della piena occupazione bisognava: investire maggiormente nelle risorse umane, adattare i sistemi di istruzione e formazione, creare le condizioni per una maggiore mobilità e flessibilità dei lavoratori collegata però alla sicurezza del posto del lavoro¹⁶. Nel 2008 il Consiglio raggiunse un accordo circa la necessità di "offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati – in particolare prima dei sei mesi di disoccupazione nel caso di giovani", poi ridotti a quattro mesi¹⁷.

Con la Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 si è voluto sottolineare come la promozione dell'inclusione sociale e dell'integrazione professionale dei giovani è, assieme a quella della personale realizzazione, della coesione sociale e della cittadinanza attiva, una delle

¹⁴ Trading economics, Country-list. Youth Unemployment rate - Indicatori economici - Novembre 2013, in: <http://it.tradingeconomics.com/country-list/youth-unemployment-rate>

¹⁵ Consiglio dell'Unione Europea, Consiglio Europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza (7619/05), Bruxelles 23 marzo 2005.

¹⁶ Consiglio dell'Unione Europea, Decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2005/600/CE), 12 luglio 2005.

¹⁷ ISFOL, "Garanzia per i Giovani. La Raccomandazione del Consiglio Europeo per rilanciare l'occupazione giovanile", 14 giugno 2013 in: http://isfoloia.isfol.it/bitstream/123456789/602/3/ISFOL_GaranziaGiovani.pdf

componenti essenziali per il conseguimento degli obiettivi della strategia dell'Europa per la crescita e l'occupazione¹⁸.

Una delle principali iniziative prevista della "Strategia Europa 2020", proposta dalla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità della Commissione Europea nel settembre 2010 e poi adottata formalmente dal Consiglio il 19 novembre 2010, è "Youth on the Move" (Gioventù in Movimento), destinata ad aiutare i giovani ad acquisire quelle conoscenze, abilità ed esperienze di cui hanno più bisogno per trovare il primo posto di lavoro¹⁹.

Ogni intervento viene deciso a seconda della singola situazione individuale: per alcuni sarebbe stato sufficiente accedere a servizi di orientamento professionale generale in modo da ricevere tutte quelle informazioni riguardo percorsi di istruzione e mercato del lavoro; altri invece avrebbero richiesto interventi più mirati ossia servizi per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e formazione per la preparazione del proprio curriculum vitae.

Spesso però sono i giovani più svantaggiati (come quelli scarsamente qualificati o con altre difficoltà) a necessitare di interventi più profondi, lunghi e complessi e di offerte concrete per garantire che anch'essi possano beneficiare della garanzia per i giovani²⁰.

"Youth on the Move" si articola in diverse azioni sintetizzabili in due macro aree:

- a) autoimpiego: sostegno dello strumento europeo di micro finanziamento "Progress", creazione di un servizio europeo di prestiti agli studenti per aiutarli a studiare e ricevere formazione all'estero;
- b) politiche attive del lavoro: inaugurazione del progetto "Your first EURES job", operativo dal 2011 e gestito da EURES²¹ con il compito di aiutare nel concreto la ricerca di un posto di lavoro, lancio di un nuovo sistema di monitoraggio delle offerte di lavoro su scala europea ("European Vacancy Monitor"), creazione di uno strumento di valutazione della mobilità ("Mobility scoreboard") per monitorare i progressi compiuti nell'eliminare gli ostacoli legali e tecnici che si frappongono alla mobilità dell'apprendimento, ma soprattutto l'introduzione di una garanzia per far sì che i giovani trovino un posto di lavoro, seguano una formazione o abbiano un'esperienza lavorativa entro sei mesi dal termine della scuola (la futura "Garanzia giovani").

Attraverso queste iniziative si voleva facilitare il raggiungimento di alcuni degli obiettivi principali previsti dalla "Strategia Europa 2020" ossia ridurre il tasso di dispersione scolastica al di sotto del 10%, aumentare al 40% la percentuale di individui che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente, garantire ai giovani la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro al fine di raggiungere un livello di occupazione interno all'Unione pari al 75%²².

Nell'ottica di creare da subito condizioni favorevoli per una ripresa dell'economia europea, sempre più rilevanza è stata data al potenziamento del settore dell'istruzione e della formazione; infatti nel 2009 solo il 32,3%²³ della popolazione dell'Unione era in possesso di un diploma di scuola

¹⁸ Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018). (2009/C 311/01), 27 novembre 2009.

Vedi anche Europa.eu, "Un quadro rinnovato di cooperazione europea nel settore della gioventù" in: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_it.htm

¹⁹ UnionCamere, "Youth on the move", 19 agosto 2013 in: http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=185:youth-on-the-move&catid=125:formazione-continua&Itemid=188

²⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento "Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia dei giovani". Bruxelles, 5 dicembre 2012.

²¹ EURES è il portale europeo per la mobilità professionale.

²² Unioncamere, *op. cit.*

²³ Dato Eurostat, 2009.

superiore e questo mal si poteva coniugare con la necessità di ricoprire mansioni sempre più qualificate. Era necessario creare legami più stretti tra le sfere dell'istruzione e formazione, della ricerca e delle imprese, al fine di rafforzare il triangolo della conoscenza.

Successivamente, alla fine del 2011, è stata avviata una nuova iniziativa chiamata "*Youth Opportunities Initiative*"²⁴ con la quale la Commissione, con il contributo della Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e le Pari Opportunità, ha voluto tracciare un quadro definitivo sulle condizioni dei giovani nella Eurozona.

I dati erano già allora allarmanti: il tasso di disoccupazione giovanile era al 23,3%, quasi il doppio rispetto a quello relativo alla popolazione lavorativa nel suo complesso; la percentuale di chi abbandona precocemente gli studi²⁵ era il 14% (equivalente di un giovane su sei)²⁶.

Con questo documento la Commissione ha voluto porre l'accento anche sull'eccessivo ricorso a contratti temporanei di lavoro. Questa tipologia di contratto è sicuramente un primo importante passo verso un'occupazione stabile, ma negli Stati dell'UE, dove la percentuale di lavoro temporaneo è elevata, il passaggio verso un contratto a tempo indeterminato si mostra anche più difficile. Questo ha reso eccessivamente segmentato il mercato del lavoro, dato che i giovani si trovano spesso relegati in una fascia inferiore, con una minore formazione sul posto di lavoro, salari più bassi e scarse prospettive di carriera.

La Commissione ha ritenuto importante sottolineare come i Paesi membri dell'Unione Europea, soprattutto quelli con i più elevati tassi di disoccupazione giovanile, avrebbero dovuto adottare tempestivamente dei provvedimenti nei seguenti settori:

1. Prevenzione dell'abbandono precoce degli studi²⁷
2. Sviluppo di competenze che rispondano alle esigenze del mercato del lavoro²⁸
3. Sostegno a una prima esperienza di lavoro e alla formazione sul posto di lavoro²⁹
4. Accesso al mercato del lavoro: ottenere un primo posto di lavoro³⁰

Sulla base delle precedenti iniziative e per far fronte alle sempre più critiche condizioni dei giovani³¹, la Commissione Europea il 5 dicembre 2012 ha proposto un nuovo pacchetto di misure.

²⁴ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 20 dicembre 2011.

²⁵ Per abbandono precoce degli studi si intende quando si lascia il sistema di istruzione e di formazione con un titolo uguale o inferiore al diploma di scuola secondaria inferiore ("dropout").

²⁶ Emploi, affaires sociales et inclusion, "Emploi des jeunes", in: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=fr>

²⁷ Le possibili soluzioni teorizzate consistevano nel combinare insieme politiche di prevenzione, di intervento e di provvedimenti compensativi per agevolare il reinserimento nella formazione.

²⁸ Gli Stati membri avrebbero dovuto garantire sistemi di istruzione e formazione eccellenti così da fornire ai giovani quelle competenze pertinenti alle offerte lavorative. La strategia "Europa 2020" ha previsto la costituzione di "Agenda per nuove competenze e per l'occupazione", con la quale si proponeva di creare una classificazione europea delle competenze e delle professioni per avvicinare così il mondo dell'occupazione con quello della formazione e istruzione. Nella Comunicazione del 20 dicembre 2011 viene citata un'importante iniziativa prevista dalla Strategia "Europa 2020" quella cioè di dare spazio, visibilità e sbocchi professionali a quei giovani dotati di spirito e capacità imprenditoriali. La Commissione sottolineava che avrebbe destinato una quota di bilancio per il 2013 nelle attività di ricerca nel campo delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) per supportare i giovani imprenditori.

²⁹ Forme di contrattualizzazione come l'apprendistato o tirocini presso Aziende sono importanti in quanto offrono la possibilità ai giovani lavoratori di apprendere "sul campo" competenze ed abilità.

³⁰ La Commissione ha rimarcato come gli Stati membri avrebbero dovuto riformare, in tempi brevi ed in sinergia con le parti sociali, la normativa in materia di lavoro.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Iniziativa "*Youth Opportunities Initiative*".

³¹ Al 5 dicembre 2012 i dati erano i seguenti: tasso di disoccupazione giovanile al 22,7% (contro il 9,2% degli adulti); tasso di occupazione dei giovani al 37% (nel 2008 era al 32,8%, una diminuzione tripla rispetto a quella degli adulti), il

All'interno di questo documento, denominato "Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro"³², è stato illustrato come concretamente si sarebbe potuto agire per risolvere definitivamente, o almeno in parte, le problematiche riguardanti l'occupazione giovanile.

In particolare la Commissione invita i Paesi membri dell'Unione a porre in essere immediate azioni di prevenzione e di reintegrazione dei giovani. Relativamente al primo ambito invita ad attuare provvedimenti in grado di agevolare il passaggio dalla scuola ad una professione, riformare istituzioni e norme che regolano il mercato del lavoro, affrontando in modo deciso e risoluto l'eccessiva segmentazione del mondo del lavoro seguendo le Raccomandazioni specifiche per Paese³³. Tra queste l'invito ad istituire un regime di garanzia in grado di utilizzare efficacemente i finanziamenti del FSE³⁴. E' in questa occasione che la Commissione menziona la necessità di istituire una "Garanzia dei Giovani" in grado di garantire, entro quattro mesi dalla fine del percorso scolastico o dal momento in cui si è disoccupati, un'offerta qualitativamente valida di impiego, di apprendistato, di tirocinio o di un'ulteriore prosecuzione degli studi, adeguata alla singola situazione e alle esigenze dell'individuo. Il fatto di offrire opportunità concrete di lavoro o di formazione permetterà ai giovani di evitare prolungate assenze dal mercato del lavoro, di aumentare il proprio potenziale salariale visto che accresceranno le prospettive di carriera³⁵.

Nei primi mesi del 2013 il Consiglio Europeo ha voluto sottolineare come fosse di primaria importanza promuovere iniziative per favorire l'occupazione giovanile. Il 7-8 febbraio, infatti, ha invitato la Commissione a mettere a punto il quadro di qualità per i tirocini, istituire l'"Alleanza per l'apprendistato" e presentare proposte relative al nuovo regolamento EURES³⁶. Riconoscendo la

29,7 % di coloro che avevano tra i 15 e i 24 anni, disoccupati nel 2010, erano riusciti a trovare una nuova mansione nel corso del 2011; il 54,2% dei giovani che abbandona prematuramente scuola o corsi di formazione non ha un lavoro ed il 70% circa di questi ne cerca attivamente uno, il 12,4% dei giovani inattivi vorrebbe lavorare ma ha cessato di cercare un impiego. Nel 2012 il 42% di lavoratori dipendenti giovani aveva un contratto a tempo determinato (quattro volte di più rispetto agli adulti) mentre il 32% ne aveva uno a tempo parziale (quasi il doppio rispetto agli individui compresi tra i 25 e i 64 anni). Dati Eurostat, 2012.

³²Commissione Europea, Comunicazione Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro*, COM(2012)727final, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

³³Le cosiddette "Country – specific recommendations": la strumentazione ideale per coordinare tra di loro le politiche economiche dei singoli Stati europei, sorvegliando così l'andamento delle riforme per l'occupazione in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla strategia "Europa 2020".

³⁴Il Fondo Sociale Europeo (FSE), come noto, è il principale strumento per applicare su vasta scala disposizioni a favore dell'occupazione giovanile nella Eurozona. Altri programmi destinati alla gioventù sono finanziati sempre dall'UE: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Alla fine del 2012 circa 10 miliardi di euro erano stati usati per sovvenzioni all'occupazione, per prevenire l'abbandono scolastico e per la formazione scolastica.

³⁵Nella medesima sede la Commissione ha inoltre raccomandato ai Paesi membri: a) di predisporre una consultazione tra le parti sociali europee per aumentare l'offerta di tirocini e apprendistato, controllandone la qualità. Il tirocinio deve essere inteso come un periodo limitato durante il quale si offre al giovane l'opportunità di effettuare esperienze lavorative pratiche durante o dopo la fine del percorso scolastico. Il tirocinio però deve essere un mezzo per entrare, il più presto possibile, nel mercato del lavoro e per questo deve assicurare l'apprendimento costante delle tecniche lavorative. Se ne deve però controllare il ricorso per evitare che se ne abusi, visto che per gli enti che assumerebbero i giovani lavoratori si tratterebbe di avere a disposizione manodopera pressoché gratuita. b) di ridurre tutti quegli elementi che non permettono alle imprese di reclutare apprendisti e tirocinanti provenienti dai Paesi dell'Unione. In quest'ottica si inseriva la volontà di creare una "Alleanza europea per l'apprendistato" con l'obiettivo di: migliorarne la qualità, diffondere in tutti gli Stati membri adeguati regimi di apprendistato e illustrare i modi per ridurre gli ostacoli alla mobilità dei più giovani.

³⁶La rete EURES, gestita dalla Commissione Europea Direzione Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, ha lo scopo di fornire servizi ai lavoratori e datori di lavoro che desiderano avvalersi del principio della libera circolazione delle

criticità della questione, soprattutto in determinate aree geografiche europee, il Consiglio ha voluto fornire ulteriore sostegno economico a quello precedentemente assicurato dai fondi strutturali dell'UE. Per gli Stati con un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25% sono stati quindi stanziati altri 6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020³⁷.

Nella riunione del 14-15 marzo 2013 i leader europei sono tornati a discutere del quadro finanziario del Vecchio Continente, identificando tra le cinque priorità di politica economica dell'Unione anche la lotta contro la disoccupazione (in particolare quella giovanile) attraverso una rapida attuazione della "Garanzia Giovani", utilizzando i finanziamenti provenienti dai Fondi strutturali³⁸.

La "Garanzia Giovani" è stata definitivamente adottata dal Consiglio tramite la Raccomandazione del 22 aprile 2013³⁹, in base alla quale tutti i giovani di età fino ai 25 anni dovranno ricevere un'offerta di lavoro, di prosecuzione dell'istruzione scolastica, di apprendistato o di tirocinio di qualità elevata, entro quattro mesi dal termine degli studi o dall'inizio di un periodo di disoccupazione.

Il Consiglio esorta una rapida attuazione della "Garanzia Giovani" e mette in evidenza la necessità di una maggiore cooperazione tra le parti interessate, sollecitando un intervento tempestivo da parte dei servizi di collocamento e delle strutture a sostegno dei giovani affinché attuino le misure necessarie per favorire l'inserimento degli under 25 in un contesto lavorativo, esortandoli ad utilizzare le risorse economiche previste dal FSE ed altri fondi strutturali.

Secondo stime Eurofound costi complessivi che comporterà la realizzazione di un sistema di garanzia per i giovani nella Eurozona ammonterebbero a 21 miliardi di euro. Tuttavia i giovani che non lavorano e che non seguono il regolare corso di studi e/corsi di formazione attualmente costerebbero all'Unione 153 miliardi di euro all'anno⁴⁰.

L'attuazione della "Youth Guarantee" ha infiammato il dibattito politico tanto che il Parlamento Europeo ed il Consiglio Europeo, rispettivamente l'11 settembre ed il 24-25 ottobre 2013⁴¹, hanno voluto concentrarsi sulla necessità di rendere esecutive, nel più breve tempo possibile, misure volte a migliorare la condizione dei giovani.

I dati Eurostat relativi ad ottobre 2013 sono piuttosto scoraggianti; se il tasso di disoccupazione nella Eurozona registra un lieve calo rispetto al mese di settembre (dal 12,2% al 12,1%), situazione inversa si rileva per gli under 25, visto che si è passati dal 24,3% al 24,4%. Nell'area euro si contano 3.577.000 giovani senza impiego (di cui "solo" 717.000 sarebbero quelli italiani in cerca di lavoro), 15.000 unità in più rispetto a settembre. Trend negativo confermato anche in Italia, dove, a fronte di un tasso di disoccupazione stabile al 12,5%, il tasso di giovani senza lavoro è cresciuto dal

persone. In particolare i servizi prestati sono di informazione, consulenza e assunzione/collocamento. Vedi <https://ec.europa.eu/eures>

³⁷ Consiglio Europeo, Consiglio Europeo 7-8 febbraio 2013, Conclusioni (Quadro finanziario pluriennale), (EUCO 37/13), Bruxelles, 8 febbraio 2013.

³⁸ Consiglio Europeo, "I leader approvano le priorità economiche dell'UE per il 2013", 15 marzo 2013 in: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/leaders-endorse-eus-economic-priorities-for-2013?lang=it>

³⁹ Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani, 2013/C 120/01.

⁴⁰ Vedi per un approfondimento sul tema, sempre in questa Rivista, Monti L., *Spunti per una politica di solidarietà generazionale*, cit.

⁴¹ Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento Europeo dell'11 settembre 2013 sulla lotta alla disoccupazione giovanile: possibili vie d'uscita (2013/2045INI), Strasburgo, 11 settembre 2013. Vedi anche Consiglio Europeo, Consiglio Europeo 24-25 ottobre 2013, Conclusioni, (EUCO 169/13), Bruxelles, 25 ottobre 2013.

40,5 al 41,2%⁴². È opportuno agire e farlo in fretta; per questo motivo si richiamano gli Stati Membri a definire i piani nazionali entro la fine dell'anno, così da permettere le prime erogazioni già dal 2014. Si è provveduto a sollecitare l'effettiva attuazione della "Alleanza Europea per l'apprendistato", affinché si possano ottenere risultati fin dai primi mesi del nuovo anno⁴³.

Al Vertice di Parigi del 20 novembre 2013, il Presidente del Consiglio Enrico Letta ed il Presidente della Repubblica francese François Hollande hanno ribadito il loro impegno ad individuare soluzioni concrete a problematiche legate alla crescita e all'occupazione, rilanciando contemporaneamente il processo di integrazione europea. In materia di "Garanzia Giovani" Italia e Francia si sono accordate circa la necessità di conseguire ulteriori progressi entro la primavera del 2014, periodo in cui il nostro Paese ospiterà la Conferenza sull'occupazione giovanile. In questa prospettiva si è definito un piano di azione biennale che ha previsto lo stanziamento di 16 miliardi di euro l'anno, di cui 3 miliardi sarebbero destinati proprio all'iniziativa europea per l'occupazione giovanile⁴⁴.

Con il progressivo cambiamento delle regole del mercato del lavoro negli ultimi anni anche il sistema di istruzione e formazione ha subito profonde trasformazioni; la continua necessità di aggiornare e approfondire il proprio patrimonio di competenze ha reso sempre più concreta la prospettiva di un "lifelong learning". I tempi dell'apprendimento hanno perso la loro classica sequenzialità tanto da disporsi in modo più articolato nelle varie fasi di vita di un individuo; contemporaneamente anche i luoghi dell'apprendere hanno cominciato a spaziare da quelli tradizionali e formali dell'istruzione a quelli informali (ad esempio i luoghi di lavoro dove si possono conseguire nuove qualifiche acquisendo altre competenze tecniche)⁴⁵.

2. Attori e risorse per l'Italia: le criticità

La situazione in Italia risulta alquanto critica poiché, se la disoccupazione complessiva è arrivata al 12,5%, si sale fino al 40%⁴⁶ e oltre⁴⁷ per indicare gli under 25 senza un impiego⁴⁸. Questi sono i dati nazionali, se poi si vanno a "leggere" quelli regionali, si scopre che nel terzo trimestre del 2013 il tasso di disoccupazione ha raggiunto la soglia del 19% nel Sud Italia, mentre nel settentrione non si è superata quota 10%.

Il piano italiano per la "Garanzia per i giovani" vuole valorizzare l'autonomia dei vari livelli di Governo sviluppando la sinergia tra le diverse aree geografiche ed i vari attori coinvolti. Al fine di conseguire gli obiettivi previsti, l'articolo 5 del decreto legge n. 76 del 28 giugno 2013 ha istituito un'apposita struttura di missione che coinvolge: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le

⁴² EurActiv.it, "Eurostat: peggiora disoccupazione giovani", 29 novembre 2013 in: <http://www.euractiv.it/it/news/sociale/8217-eurostat-peggiora-disoccupazione-giovani.html> e Giannetti R., "A ottobre disoccupazione in lieve calo in Europa, ma aumenta quella giovanile", 29 novembre 2013 in: <http://www.eunews.it/2013/11/29/a-ottobre-disoccupazione-in-lieve-calo-in-europa-ma-aumenta-quella-giovanile/10961>

⁴³ Consiglio Europeo, Consiglio Europeo 24-25 ottobre 2013, Conclusioni, (EU/CO 169/13), Bruxelles, 25 ottobre 2013.

⁴⁴ XXXI Vertice Italo-francese, Roma, 20 novembre 2013. Dichiarazione congiunta in: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/vertice_italo_francese/italia_francia_2013_dich_it.pdf

⁴⁵ All'interno della "Youth on the move" è stato disposto un lavoro di monitoraggio costante sui giovani inattivi.

ISFOL, Rapporto Isfol 2012 – Le competenze per l'occupazione e la crescita, ISFOL, Cava de' Tirreni, Ediguada, 2012.

⁴⁶ Dati Eurostat, 2013.

⁴⁷ A gennaio 2014 Istat rileva il 42,4%.

⁴⁸ Euronews, "Business. Eurozona, disoccupazione al 12,2%, in Italia è emergenza giovani (40,4%)", 31 ottobre 2013 in: <http://it.euronews.com/2013/10/31/eurozona-disoccupazione-al-122-per-cento-in-italia-e-emergenza-giovani-404-per/>

sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù, le Regioni, Province Autonome, Province e Unioncamere⁴⁹.

I costi previsti per il funzionamento di tale struttura sono pari a 40 mila euro per l'anno 2013 e 100 mila euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, cui si provvederà riducendo le risorse del Fondo Sociale per l'occupazione.

La Struttura di missione ha il compito di:

- a) definire le linee guida delle politiche da attuare, a livello nazionale e locale, in materia di occupazione giovanile;
- b) individuare i criteri per utilizzare nel modo più corretto le risorse economiche;
- c) promuovere, coordinare e guidare gli interventi di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL;
- d) promuovere la stipula di accordi e convenzioni con enti, associazioni, istituzioni pubbliche così da rafforzare ed implementare gli interventi stessi⁵⁰.

Il 28 novembre 2013 il Governo italiano ha presentato a Bruxelles il Piano Nazionale Garanzia Giovani il quale, in linea con le indicazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013, propone di riservare l'intervento ai giovani appartenenti alla fascia di età dai 15 ai 24 anni, rinviando ad un secondo tempo la decisione di allargare il programma ai giovani fino ai 29 anni.

Stando ai dati Isfol, lo stock di giovani tra i 15 e i 24 anni ammonterebbe a 6.041.000 unità, di questi, 1.343.000 sono inoccupati/disoccupati e inattivi. Ampliando l'analisi fino agli individui di 29 anni, il numero dei NEET è pari a 2.293.000 unità su un totale di 9.439.200⁵¹. Se si considerano anche gli under 34, tale somma raggiunge le 3.625.000 unità⁵². Si capisce da questi numeri come i dati della disoccupazione giovanile, riportati nel primo capitolo, sono solo una parte del fenomeno e neppure il principale. La maggioranza dei giovani infatti non ricerca neppure più una opportunità di lavoro mediante il canale tradizionale del collocamento.

La Direzione Generale del Ministero del Lavoro per le Politiche attive e passive, ha sottolineato che, se verrà confermato, Il totale delle risorse a disposizione del programma sarebbe pari a circa 1,5 miliardi di euro per il primo biennio 2014-2015⁵³.

Le singole regioni italiane si stanno muovendo cercando di attuare, nel più breve tempo possibile, iniziative e programmi con l'intento di arginare il problema della disoccupazione. Le idee sono tante: Campania, Lombardia ed Emilia Romagna, ad esempio, hanno proposto la "staffetta

⁴⁹La struttura di missione è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o da un Dirigente generale a tal fine designato. E' composta da: Presidente ISFOL, Presidente di Italia Lavoro S.p.A., dal Direttore Generale dell'INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali dei Ministeri competenti in tale materia, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due rappresentanti designati dall'Unione Province Italiane e da un rappresentante designato dall'Unione italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura. La partecipazione alla struttura di missione non dà luogo a compensi, emolumenti o indennità.

⁵⁰ Decreto Legge n. 76, 28 giugno 2013 in: http://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/approfondimenti/stato_decreto-legge-n.76-2013_art.5

⁵¹Elaborazioni Isfol su dati Istat-RCFL media, anno 2012.

⁵² Dati ISTAT ultimo trimestre 2013.

⁵³Tali risorse andranno a vantaggio degli individui e non saranno investite in interventi infrastrutturali, come ricordato da Daniele Fano, Capo Segreteria tecnica del Ministro Giovannini. Vedi: ISFOL, "Garanzia per i giovani. Dall'esperienza al Piano Nazionale", 4 dicembre 2013 in: <http://www.isfol.it/primo-piano/garanzia-giovani>

generazionale”⁵⁴, la regione Marche ha ideato il “Creative Ground Contest” con l’intento di premiare le migliori idee imprenditoriali nel settore culturale, in Liguria invece si punta tutto nell’incentivare l’artigianato. Non tutte le regioni però possono contare sulla stessa quantità di risorse da “mettere in gioco”, l’Emilia Romagna è sicuramente la più virtuosa grazie alla creazione di un fondo di 20 milioni di euro per stabilizzare i lavoratori oltre ad incentivi di 12 mila euro per quelle aziende in grado di trasformare un contratto precario in uno a tempo indeterminato. La Regione Lazio ha visto l’introduzione di voucher del valore di 10 euro, che varranno come contribuzione previdenziale aggiuntiva, acquistabili da quelle aziende che utilizzeranno giovani lavoratori residenti nella regione. In Friuli sono previsti sia finanziamenti per le imprese che assumono professionisti altamente qualificati, sia fondi per quelle iniziative di imprenditorialità volute da giovani; condotta quest’ultima che sta cercando di adottare anche la regione Abruzzo. In Calabria, tramite apposite “borse lavoro” destinate alle aziende, si vuole “integrare il salario dei dipendenti erogando solo formazione continua”. A Bolzano invece si punta solo sul requisito della mobilità, visto che i disoccupati under 30 sono obbligati ad accettare qualsiasi lavoro in Alto Adige. In Veneto è in corso un *Piano integrato per l’occupazione giovanile*, mentre in Toscana, nell’ambito del progetto *Giovani Sì*, è stato approntato un pacchetto di misure volte a sostenere i giovani (acquisto di una nuova casa, erogazione di fondo perduto per l’affitto, fondo di garanzia per i lavoratori atipici, prestiti d’onore ecc.)⁵⁵.

Il Programma previsto dalla “Garanzia Giovani” prevede azioni di informazione, orientamento e supporto a carattere universale da realizzare primariamente dai servizi competenti (Centri per l’Impiego tra tutti) e dal sistema di istruzione e formazione, ma con il contributo ed il coinvolgimento di alte istituzioni e soggetti attivi nella società (Camere di Commercio, Associazioni di lavoratori e imprenditori, associazioni regionali). In ogni singola struttura si dovrà creare proprio un servizio apposito sulla “Garanzia Giovani” e presidiato da professionisti ed esperti del settore.

Dopo la fase iniziale di accoglienza e di analisi della domanda, in base alla stipula di un Patto di servizio, si definirà un percorso finalizzato all’inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo-scolastico. Se necessario si svolgerà un’attività di orientamento di secondo livello e/o il bilancio delle competenze, in modo da avere più chiare le esperienze nonché i punti di forza e di debolezza della persona che si presenterà per avere un aiuto.

Il percorso al quale l’individuo verrà indirizzato sarà definito in base a quanto concordato nei Piani regionali per l’attuazione del Programma. Si potrà scegliere tra diverse possibilità:

- a) offerta concreta di lavoro, accompagnata eventualmente da un bonus occupazionale per l’impresa;
- b) offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all’estero con il supporto della rete EURES;
- c) offerta di tirocinio accompagnato, in caso, da una borsa;

⁵⁴Per “staffetta generazionale” si intende il programma secondo cui un lavoratore, vicino all’età pensionabile, accetta un part-time in cambio dell’assunzione di un giovane, riconoscendo contemporaneamente contributi figurativi. Per uno studio aggiornato sulle politiche nazionali in tale ambito vedi Commissione Europea – Direzione Generale per le politiche interne, “Combining the entry of young people in the labour market with the retention of older workers”, IP/A7EMPL/ST/2012-04, Bruxelles, aprile 2013. Per una posizione critica circa l’attuazione in Italia di questo Istituto vedi Squeglia M., “Perché l’Italia ha bisogno di una staffetta tra giovani ed anziani?”, ADAPT Labour studies e-book series n. 18, ADAPT University Press, pp. 430-435.

⁵⁵Per lo stato dell’arte vedi Rosolen G., “La via italiana alla *Youth Guarantee*”, ADAPT Labour studies e-book series n.18, ADAPT University Press, *cit.*, tabella 3. A questo tema è stato dato risalto per mezzo stampa, vedi Savelli F., “La mappa d’Italia degli incentivi ai giovani regione per regione, per sfidare la crisi”, Corriere della Sera 22 gennaio 2014.

- d) iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- e) supporto per l'avvio di una propria impresa imprenditoriale;
- f) interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale;
- g) inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente⁵⁶.

L'Italia, come tutti i Paesi membri dell'UE, è impegnata nell'attuare quelle politiche di intervento formativo previste dall'Agenda "Istruzione e Formazione 2020". E' un aspetto molto importante poiché non vi può essere crescita economica senza un livello più alto di conoscenza e di innovazione.

E' opportuno quindi che in ogni Stato si prevedano investimenti nel campo dell'istruzione, così da veder migliorati i risultati tanto in termini di esiti che di contenimento del fenomeno NEET⁵⁷. In quest'ottica, la "Garanzia Giovani" deve essere concepita come uno strumento utile per evitare sia uno stato di disoccupazione prolungato sia il deterioramento delle competenze professionali e formative, favorendo contemporaneamente la dinamicità imprenditoriale.

Come ricordato, tale strumento deve essere istituito da ogni Stato membro dell'UE per evitare quanto più possibile situazioni di inattività, specialmente per gli under 25.

3. Il ruolo dei Centri per l'Impiego e il modello di Porta Futuro

In Paesi come Finlandia, Austria, Svezia, Paesi Bassi, Francia, Danimarca e Repubblica Ceca il sistema previsto per la "Garanzia Giovani" vede centrale il ruolo del SPI (Servizio Pubblico per l'Impiego) poiché, entro tre mesi dall'iscrizione, deve garantire al giovane: bilancio delle competenze, analisi dei fabbisogni, orientamento, *counselling*, assistenza costante per la ricerca del lavoro, supporto per la creazione d'impresa ed offerte concrete di lavoro o formazione⁵⁸.

Situazione totalmente opposta in Italia dove, stando agli studi condotti dall'ISFOL⁵⁹, uno dei fattori di crisi del nostro mercato del lavoro deriva proprio dall'inadeguato funzionamento dei servizi per il lavoro offerti da enti pubblici e privati e dalla mancanza di un collegamento diretto tra l'iscrizione ai Centri per l'Impiego⁶⁰ e l'accesso a servizi di orientamento ed intermediazione⁶¹ tra domande ed

⁵⁶Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani", 8 gennaio 2014 in: <http://www.lavoro.gov.it> e http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/01_08_2014%20Piano%20di%20attuazione%20italiano%20della%20Garanzia%20per%20i%20Giovani.pdf.

⁵⁷Vedi nota 44.

⁵⁸ISFOL, "La Garanzia per i giovani. La Raccomandazione del Consiglio Europeo per rilanciare l'occupazione giovanile" in: http://isfolo.isfol.it/bitstream/123456789/602/3/ISFOL_GaranziaGiovani.pdf. Per una scheda di sintesi dei relativi interventi vedi Rosolen G., "La via italiana alla *Youth Guarantee*", ADAPT Labour studies e-book series n. 18, ADAPT University Press, *cit.*, pp. 503-511.

⁵⁹ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori)

⁶⁰Il Centro per l'Impiego (CPI) è l'ufficio pubblico grazie al quale le Province controllano il mercato del lavoro a livello locale. In base al D.Lgs 469/97, preceduto dalla legge Bassanini, il CPI ha sostituito il vecchio Ufficio di collocamento ricoprendo, almeno sulla carta, tali funzioni: i) gestire servizi di collocamento e preselezione, ii) promuovere politiche attive del lavoro sul territorio, iii) informare, orientare, fare consulenza a tutti coloro che vivono nel territorio e necessitano di delucidazioni relative al settore lavorativo. In: <http://www.arealavoro.org/centro-per-l-impiego-cos-e-dove-si-trova-e-quali-compiti-svolge.htm> e <http://www.cliclavoro.gov.it/Operatori/Centro-impiego/Pagine/default.aspx>

⁶¹L'intermediazione lavorativa viene effettuata attraverso vari canali di ricerca (o *provider*) che mettono in contatto i datori di lavoro (domanda) con i lavoratori (offerta). Questa attività è stata a lungo nelle mani del settore pubblico, che si è cercato di superare attraverso il Pacchetto Treu alla fine degli anni'90. Con la Riforma Biagi del 2003 si è cercato di valorizzare tutti i possibili canali di collocamento. L'art.29 della manovra finanziaria del 2011 ("Liberalizzazione del

offerte di occupazioni. Le Province italiane hanno destinato nel 2011 500,82 milioni di euro per i servizi per l'impiego⁶², contro gli 8.872,76 milioni allocati dalla Germania per i medesimi servizi (pari al 23% delle spese complessive sostenute), i 5.047,68 milioni della Francia (pari al 12% del totale delle spese) e i 1.110 milioni utilizzati dal governo spagnolo⁶³. Su un totale di 556 Centri per l'impiego sparsi nel nostro territorio, ad essi risultano destinate meno del 2% delle risorse complessive a sostegno delle politiche per il mercato del lavoro⁶⁴.

Come si evince dalla sottostante tabella 1, il paragone con la Germania è illuminante. Se mettiamo in relazione il numero dei disoccupati tedeschi nel medesimo periodo di osservazione, cioè il 2011 (vedi tabella sottostante), la spesa pro capite sui potenziali beneficiari dei Centri per l'Impiego è di poco meno di 3.000 euro⁶⁵, mentre in Italia la spesa pro capite, nello stesso periodo è stata di 238 euro, cioè dodici volte meno!

Tabella 1



Fonte: Deutsche Bundesbank <http://www.tradingeconomics.com/germany/unemployed-persons>

Anche i risultati non sono confortanti, dato che per trovare un'occupazione i CPI intermediano poco più di 3 persone su 100, in gran parte appartenenti a categorie protette. Le agenzie di somministrazione, le società di ricerca e selezione del personale, scuole, università e istituti di formazione, sindacati e organizzazioni datoriali sono realtà in crescita ma poco consistenti visto che garantiscono il 7% del collocamento complessivo ed il 13,5% di quello giovanile. Risulta, invece,

collocamento e dei servizi”) ha sostituito l’art. 6 del D.Lgs 276/2003, semplificando le procedure di autorizzazione per esercitare le attività di intermediazione di particolari soggetti (Università, scuole, Camere di Commercio, Comuni, gestori siti Internet, consulenti del lavoro). ISFOL Appunti, “Canali di intermediazione e ricerca di lavoro”, Roma, agosto 2011 in: <http://www.isfol.it/comunicazione/Isfol-appunti/archivio-isfol-appunti/agosto-2011-canal-di-intermediazione-e-ricerca-di-lavoro>

⁶²Il dato relativo al 2011 registra un calo rispetto al 2004 di oltre 100 milioni di euro.

⁶³Dati Eurostat Expenditure by LMP Intervention – Italy (*Labour Market Policies* aggiornati al 2011). Per un commento vedi Barone T., “*Youth Guarantee: una occasione da non perdere per fare politiche attive*”, ADAPT Labour studies e-book series n. 18, ADAPT University Press, *cit.*, pp. 440-445.

⁶⁴Pari a 26,385 miliardi di euro nel 2011 (dato Eurostat).

⁶⁵ Spesa per centri per l'Impiego 2011/ 2011 dati Tradingeconomics-Deutschebank.

sempre più una consuetudine affidarsi alle segnalazioni di parenti ed amici per ricercare lavoro; tutto questo a discapito della cosiddetta "mobilità generazionale"⁶⁶. Ben 3 persone su 10 hanno centrato l'obiettivo professionale attraverso legami parentali o conoscenze, questo ovviamente a discapito del merito e del talento⁶⁷.

Secondo i dati ottenuti dal monitoraggio compiuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riguardo i servizi per l'impiego, nel 2012 quasi 500mila⁶⁸ under 25 si sono rivolti ad un Centro per l'Impiego per effettuare la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (la cosiddetta DID). Le regioni con l'incidenza più alta risultano essere il Piemonte, con il 28,7% del totale rilevato, seguito dalla Campania (27,4%) e Calabria (26,2%).

Il numero di coloro che firmano una DID può essere sovrastimato rispetto al numero reale dei disoccupati, dal momento che una delle condizioni necessarie per poter accedere ad alcune prestazioni sociali è proprio quella di sottoscrivere la dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità ad accettare nuove proposte lavorative.

In Italia si stimano poco più di 3.900 individui sottoscrittori di DID per singolo CPI, al di sopra di questa media si collocano buona parte delle regioni del Mezzogiorno, con un massimo registrato nelle Marche (7.745), Puglia (5.816) e Liguria (5.679).

Significativi sono i dati relativi agli interventi di politica attiva avviati, nel corso del 2012, a favore di disoccupati e inoccupati: in totale sono stati 1.936.767; ma di questi solamente il 20% ha interessato utenti al di sotto dei 25 anni. Le regioni "più virtuose" sono state, nell'ordine, la Sicilia (30,7% degli interventi totali), la Campania (30,5%), e il Piemonte (29%).

All'interno dei centri per l'impiego lavorano 8.713 dipendenti, di questi circa l'88% gode di un contratto a tempo indeterminato. La distribuzione però è totalmente disomogenea: se in Sicilia per 181mila iscritti al servizio vengono utilizzati ben 1.582 addetti, in Lombardia 323mila individui in cerca di lavoro sono serviti in tutto da 577 impiegati⁶⁹.

Il mancato incontro tra domanda ed offerta di lavoro può essere ricondotto all'assenza, nei Centri per l'Impiego, di servizi finalizzati per le imprese. I CPI ricoprono prevalentemente solo un ruolo di tipo burocratico (attestazione e riconoscimento dello stato di disoccupazione, iscrizione agli elenchi delle categoria protette, registrazione delle assunzioni, trasformazioni, cessazioni dei rapporti di lavoro presso Enti pubblici ed aziende private), mentre possono essere rilevati almeno tre aspetti critici per ciò riguarda l'assistenza alle imprese in fase di reclutamento del personale: i) sono le Aziende a manifestarsi presso il centro per l'impiego e non il contrario, ii) più della metà degli uffici non dispongono della strumentazione necessaria per gestire al meglio tutte le fasi del processo di selezione del personale, iii) il fatto che ogni CPI si dedichi a generiche attività, con turnover elevato, determina un'assenza di figure professionali in grado di poter creare contatti diretti con le imprese, ma anche di tempo adeguato da dedicare alla definizione ed esplicitazione dei fabbisogni

⁶⁶Franzini M., *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma- Bari 2013.

⁶⁷Fonte: ISFOL PLUS 2010. L'indagine ISFOL PLUS, inserita dal 2006 nel Programma Statistico Nazionale (PSN), è rappresentativa della popolazione italiana tra i 18 e i 64 anni ed ha un campione di circa 40.000 individui. ISFOL Appunti, "Canali di intermediazione e ricerca di lavoro", Roma, agosto 2011 in: <http://www.isfol.it/comunicazione/Isfol-appunti/archivio-isfol-appunti/agosto-2011-canali-di-intermediazione-e-ricerca-di-lavoro>

⁶⁸ Il dato preciso a cui ci si riferisce è 478.123 individui, questi rappresentano il 21% di quei 2.215.037 individui totali che nel 2012 hanno effettuato la DID.

⁶⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013. Rapporto di monitoraggio*, pp. 22-29.

professionali delle Aziende stesse. Se non si investe nei servizi dedicati alle imprese non sarà possibile capire quale tipo di manodopera necessitano e se i profili di chi si reca nei centri per l'impiego sono in linea con la loro richiesta⁷⁰.

Preoccupazioni e perplessità sono state avanzate anche in sede parlamentare italiana. In occasione della seduta della Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati, per aggiornamenti circa l'attuazione della "Garanzia Giovani in Italia, dopo aver lamentato che il Governo non ha ancora provveduto ad emanare le norme attuative, si è sottolineato come da una propria indagine conoscitiva emergerebbe "la possibilità che l'attuazione nel nostro ordinamento della Garanzia per i giovani sia messa a rischio dal mancato ammodernamento delle strutture amministrative, di intermediazione, in primo luogo i centri per l'impiego. Per scongiurare tale eventualità" la stessa Commissione "auspica una concentrazione di risorse umane su tali strutture, operando una decisa razionalizzazione dell'esistente e facendo leva sulla collaborazione con le strutture provate attualmente operanti sul territorio nazionale"⁷¹.

In un contesto lavorativo difficile e frammentato come quello odierno un passo in avanti significativo per cercare di far incontrare domanda ed offerta, chi ricerca un lavoro e chi lo offre, è rappresentato da Porta Futuro, un progetto pilota voluto dalla Provincia di Roma e gestito da Capitale Lavoro S.p.A. - una società "in house" della Provincia di Roma - e dalla Provincia stessa. Traendo ispirazione da "Porta 22" di Barcellona e dalle "Città dei mestieri" di Parigi è, ad oggi, l'unico esempio in Italia di un'organizzazione che raccoglie in un unico luogo i servizi dedicati al lavoro, all'orientamento e alla formazione, da offrire a tutti i cittadini e a tutte le imprese del territorio provinciale. Porta Futuro nasce nel 2011 grazie ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo 2007-2013.

In base ai dati forniti dal personale di Porta Futuro⁷², lo scorso anno si sono rivolti agli uffici 11.621 persone, con una leggera prevalenza della popolazione maschile rispetto a quella femminile (6.251 contro 5.370). Di questi più di un terzo appartengono alla fascia di età compresa tra i 26 e i 35 anni. L'indice di collocamento conseguito è ottimo, infatti oltre un terzo degli individui formati grazie ai servizi offerti da Porta Futuro ha trovato un impiego⁷³.

L'obiettivo principale consiste nell'insegnare ai disoccupati il "mestiere" di cercare lavoro, fornendo anche percorsi formativi per il lavoro autonomo e lo *start up* d'impresa, diffondere nuovi modelli di professionalità improntati alla mobilità territoriale e aiutare le imprese a reclutare i candidati giusti, in tempi rapidi e a costo zero, e infine promuovere e difendere la cultura del merito. Tutto ciò trasformando il concetto dell'agenzia per l'impiego da semplice sportello ad un vero e proprio servizio caratterizzato dalla dinamicità e professionalità. Il motto di Porta Futuro è infatti "Lavoriamo per promuovere e difendere ogni giorno la cultura del merito".

Formazione e lavoro contraddistinguono l'attività di Porta Futuro, che si rivolge da una parte ai cittadini, dall'altra alle aziende. I servizi per il cittadino comprendono il *job club* per il curriculum assistito, il video-curriculum, seminari di orientamento individuale o in gruppo, bilancio di competenze, corsi di inglese e informatica di base. L'elemento peculiare dei servizi forniti alle

⁷⁰Giubileo F. e Marocco M., "Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali", Lavoce.info, 18 dicembre 2012 in <http://www.lavoce.info/servizio-perlimpiego-non-bastano-i-livelli-essenziali/>

⁷¹Camera dei Deputati, XI Commissione Permanente Lavoro Pubblico e Privato, 23 ottobre 2013, pp. 167-170. Vedi anche Bonardo A., "La Garanzia Giovani non è solo per i CPI", Annuario del lavoro 2013, ADAPT Labour studies e-book series n.18, ADAPT University Press, 2013, pp. 419-421.

⁷²I dati sono aggiornati al 28 novembre 2013. Fonte: Porta Futuro.

⁷³Idem

aziende è il fatto che sono totalmente gratuiti. Ad oggi sono più di 120 le imprese con cui Porta Futuro ha collaborato. Una volta avviato il rapporto, l'azienda ha a disposizione un *account* che la segue in tutte le sue esigenze: ottenere consulenze sui contratti da applicare, per lo start up e l'internazionalizzazione d'impresa, per attivare tirocini e stage, appoggiandosi ai Servizi per l'impiego interni, e sfruttare le opportunità di comunicazione legate al portale e all'*employer branding*. Un ente come Porta Futuro rappresenta anche un punto di aggregazione grazie a numerosi eventi organizzati nel corso dell'anno.

Un ente come Porta Futuro costituisce un nuovo modo di concepire la ricerca attiva di una professione, rappresenta infatti un sostegno valido e qualificato sia per le Aziende che per gli utenti, il tutto in un'ottica quasi imprenditoriale che poco ha a che fare con sportelli, enti, associazioni a cui i cittadini sono abituati a rivolgersi. Il caso di Porta Futuro dimostra che se si investe sul futuro delle persone (under 25, giovani e over 29) si può comunque "creare economia" e far uscire il mercato di lavoro italiano da una situazione stagnante in cui vive ormai da troppo tempo. L'esperienza in corso di Porta Futuro, con entità numeriche ancora non significative, offre a nostro parere due spunti sui quali riflettere. Il primo è che indirizzare la "Garanzia Giovani" solo agli under 24 è anacronistico, soprattutto considerando le difficoltà che i giovani tra i 25 e i 29 anni (i cosiddetti "*young adults*") incontrano oggi ad entrare nel mondo del lavoro. Il secondo è che non è possibile prescindere dallo stretto coinvolgimento degli enti chiamati a gestire la "Garanzia Giovani" con il mercato reale del lavoro.

I centri per l'impiego, per come sono strutturati oggi e per le attività che svolgono, rappresentano una realtà artefatta e non idonea a fronteggiare l'attuale congiuntura sia per le competenze che per le risorse economiche sulle quali può contare.

Le possibilità sono due: o si risolvono i nodi intorno alla riforma⁷⁴ dei Centri per l'Impiego, con una dotazione di risorse economiche adeguata così da farli diventare uffici finalmente "operativi"⁷⁵, oppure si apra la strada ad idee innovative come quella di Porta Futuro e alla collaborazione con gli enti privati.

⁷⁴Vedi Giubileo F. e Pastore F., "Quale futuro per i centri per l'impiego", LaVoce.info, 25 ottobre 2005. Secondo gli autori i principali nodi sono almeno quattro: la pluralità di attori istituzionali coinvolti, il rapporto con gli attori privati, lo snellimento burocratico e l'attuale assenza di servizi per l'impresa.

⁷⁵Non è sufficiente cioè una razionalizzazione delle funzioni in capo ai centri come vorrebbe la Riforma Fornero (Legge n.92 del 28 giugno 2012).

Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l'Impiego
di Luciano Monti e Alessandro Ciarlanti

Abstract L'obiettivo di questo lavoro è quello di evidenziare da un lato tutte le criticità che il nuovo strumento della Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) incontrerà nella fase di avvio nel nostro Paese, prevista tra marzo e aprile di quest'anno, e dall'altro di denunciare come lo strumento, mutuato dalla felice esperienza di alcuni Paesi nordici, rischia di essere poco efficace nel nostro contesto se non inquadrato in una politica economica che sia rivolta a ridurre il divario generazionale venutosi a creare, agendo non solo sugli effetti, ma anche e soprattutto sulle cause che lo hanno determinato.

Numerosi Paesi europei hanno, infatti, avviato strategie di prevenzione alla disoccupazione giovanile e strategie di reintegrazione nel mondo del lavoro; tra le prime sono da annoverare gli investimenti nella qualità della scuola primaria, la lotta alla dispersione scolastica, il sostegno finanziario alle famiglie meno abbienti, i percorsi di formazione alternativi, vocational e tecnici; tra le seconde gli strumenti di orientamento, la formazione professionale, i tirocini e gli incentivi all'assunzione. Limitandosi a quest'ultimo ambito, il primo capitolo si concentra sulla genesi del dibattito in seno all'Unione Europea, che ha condotto prima all'adozione di una iniziativa faro dedicata ai giovani da trarre al 2020 e poi alla formulazione, a marzo 2013, della *Youth Guarantee* (Garanzia Giovani), che prevede un paniere di servizi rivolti alla integrazione o reintegrazione nel mondo del lavoro.

Nel secondo capitolo, invece, sono messi in evidenza i potenziali ostacoli che si frappongono alla efficace introduzione della Garanzia Giovani in Italia, mentre nel terzo capitolo viene presa in considerazione la inadeguatezza degli attori coinvolti e dei mezzi finanziari messi a disposizione per lo scopo e analizzato un modello di eccellenza che, se modellizzato, potrebbe rappresentare quella "terza via", tra pubblico e privato per usufruire appieno delle risorse comunitarie messe a disposizione per la lotta alla disoccupazione giovanile.

Parole chiave: Garanzia Giovani, Centri per l'Impiego, NEET, Disoccupazione giovanile, Porta Futuro, Unione Europea, Orientamento, Formazione, Autoimpiego, Istat.

Key words: Youth Guarantee, Youth unemployment, NEET, Training, Education, Youth on the move, Eurostat, Youth Opportunities Initiative, Eurofound, Lifelong learning.