

“Garanzia Giovani” e modelli di governance. L’innovazione frammentata

Categories : [Focus](#)

Tagged as : [Massimo De Minicis](#), [Menabò n. 40](#), [Menabò n. 49](#)

Date : 15 settembre 2016

In Europa il tasso di disoccupazione giovanile è passato dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015, raggiungendo il picco del 23,7% nel 2013, in piena crisi economica ([Eurostat](#), 2016).

Il Piano Europeo Garanzia Giovani (GG), è stato promosso proprio nel 2013 per contrastare l’inattività e la disoccupazione giovanile e prevede finanziamenti per i Paesi Membri con tassi di disoccupazione superiori al 25%. L’Italia è il paese che, dopo la Spagna, ha ricevuto la quota più consistente delle risorse concesse per garantire ai giovani al di sotto dei 30 anni un’offerta – qualitativamente valida – di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio, entro 4 mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione formale. Inoltre, nel nostro paese, fin dall’inizio la GG si è qualificata, rispetto ad altri paesi europei, per l’impegno profuso nell’incoraggiare riforme strutturali dell’assetto organizzativo delle politiche attive.

A due anni dall’avvio, grande attenzione è stata riservata, dai soggetti istituzionali (Ministero del Lavoro e Regioni) e dagli esperti di politiche giovanili soprattutto alla capacità dei diversi territori di attivare in modo tempestivo, e nelle diverse forme previste, i Neet (cioè i giovani che non lavorano e non studiano). Ciò può essere anche attribuito al carattere universale che si è scelto di dare a GG nel nostro Paese, permettendo a tutti i NEET di età compresa tra i 15 e i 29 anni di accedere alla politica. Tale scelta risponde allo scopo di contrastare in tempi brevi un fenomeno particolarmente preoccupante.

In molti altri paesi europei, GG è stata, invece, indirizzata a platee più ristrette di giovani, in particolare a coloro che si trovavano in condizioni di grave e perdurante inattività, vicine all’isolamento. Per individuarli sono state utilizzate specifiche forme di pre-segmentazione dell’utenza (Rule-based profiling). In questo contesto, l’efficacia della GG è stata, in alcuni casi, misurata anche sulla base del monitoraggio delle modalità attuative degli interventi (come sono stati raggiunti gli obiettivi), e non soltanto osservando la quantità di inserimenti occupazionali, peraltro non sempre duraturi. Più precisamente, in molti paesi si è posta particolare attenzione, nella valutazione della GG, al processo di integrazione “sostenibile” dei Neet. Ci si è, quindi, focalizzati oltre che sull’inserimento dei giovani 15-18enni non scolarizzati nel sistema formativo, sull’occupazione cui i giovani hanno avuto accesso, valutandola in base alle sue caratteristiche: tipologia contrattuale, settore d’impiego, corrispondenza fra titoli di studio, conoscenze e competenze e posizione lavorativa offerta (European Commission, 2014, Guidance on evaluation of the Youth Employment Initiative, Bruxelles, DG Employment, Social Affairs and Inclusion).

Con riferimento al monitoraggio e alla valutazione delle diverse forme di riorganizzazione dell’assetto delle politiche attive, l’attuazione della GG ha rappresentato un’importante occasione di concertazione tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati e ha posto le basi per l’avvio di una significativa riforma strutturale di riordino delle politiche attive del lavoro, introdotta con il Dlgs n. 150 del 2015 (Cfr. Stocco P., 2016, *Rapporto sulla garanzia Giovani in Italia*, Monografia Isfol, Roma, Isfol, <http://goo.gl/LJZJdg>). Inoltre, per la prima volta in Italia, è stato adottato su scala nazionale un modello di profilazione degli utenti (Centra M., De Minicis M., Marocco M., Gualtieri V., 2016, *Profiling e garanzia giovani*, in Canal T. (a cura di), *L’Italia fra Jobs Act ed Europa 2020*, Isfol, I libri del Fondo Sociale Europeo, Spoleto (PG), Del Gallo Editori, <http://goo.gl/dtyCtw>) per individuare il programma di politica attiva più adatto per il destinatario del

servizio. Il nuovo modello di governance e di implementazione delle azioni di GG ha richiesto ai Servizi per il lavoro ed in particolare ai Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) sforzi non indifferenti di adeguamento delle strutture, per ordinare (e in alcuni casi ri-ordinare) i sistemi di erogazione dei servizi all'impiego (D'Onofrio, 2016, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, Monografia Isfol, Roma, Isfol, <http://goo.gl/aSQ2YD>). Di conseguenza, sono emersi a livello locale differenti modelli di erogazione dei servizi.

Con riferimento alla governance del sistema, può essere importante richiamare l'attenzione su tre aspetti, sui quali la GG ha inciso significativamente (Stocco, 2016, op. cit.), e con tempi diversi:

- 1) la regolamentazione della cooperazione pubblico-privato nell'erogazione dei servizi al lavoro (accreditamento);
- 2) la riorganizzazione dei sistemi informativi e di monitoraggio;
- 3) la natura delle prestazioni offerte.

In particolare, può essere interessante richiamare l'attenzione su questo ultimo aspetto, per proporre una lettura integrata delle due missioni di GG precedentemente evidenziate, concentrandosi sulle risorse finanziarie destinate alle azioni relative a: *Accompagnamento al lavoro*, *Tirocinio* e *Formazione*. Tali azioni sono state scelte, tra le nove previste dal Piano Nazionale GG, per la loro rilevanza finanziaria e per la loro capacità di introdurre tendenze innovative in linea con quanto previsto dal decreto di ridefinizione delle politiche attive D.Lgs.150/2015. Le attività avviate all'interno delle tre misure consentono, infatti, di valutare in modo appropriato la propensione di un sistema regionale ad adottare pratiche innovative di placement. In particolare la quota di investimenti finanziari destinati all'*Accompagnamento al Lavoro* è un buon indice della predisposizione a realizzare efficacemente le attività che caratterizzano il nuovo strumento di politica attiva, l'*assegno individuale di ricollocazione*, previsto dall'art.23 del D.Lgs 150/2015. e ciò vale in relazione sia alla natura delle prestazioni offerte sia all'assetto complessivo del sistema organizzativo. In questa prospettiva, è utile verificare come sono state impiegate le risorse finanziarie, distinguendo fra misure di *Accompagnamento al lavoro* da un lato e *Formazione* e *Tirocinio* dall'altro^[1](Fig. 1).

Fig.1 Impegni della programmazione attuativa per 3 misure (valori%) e anno di accreditamento dei sistemi locali di erogazione dei servizi al lavoro



*L'Umbria non ha ancora disciplinato il modello di accreditamento per i servizi al lavoro.

*L'Umbria non ha ancora disciplinato il modello di accreditamento per i servizi al lavoro

Fonte: nostre elaborazioni su Monitoraggio GG MLPS, Piani di attuazione regionali

Inoltre osservando sia l'entità dell'impegno finanziario nelle specifiche misure sopracitate sia l'incidenza della GG in termini di riorganizzazione dei servizi al lavoro (e anche l'anno di accreditamento) è possibile collocare ciascuna regione in uno dei 4 cluster, costruiti tenendo conto della diversa intensità dell'orientamento del sistema rispetto alle tendenze innovative precedentemente evidenziate (Fig.2). I 4 cluster possono essere denominati nel modo seguente:

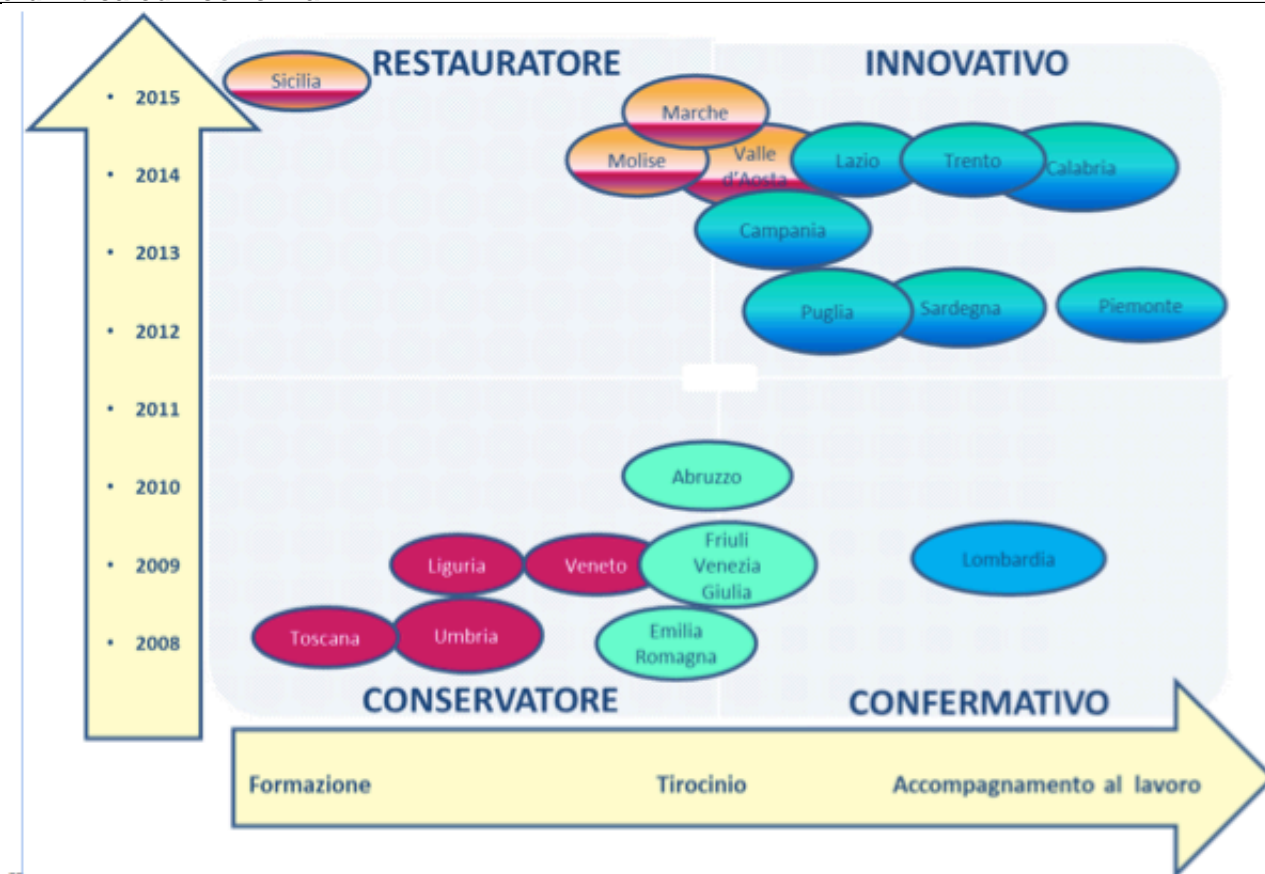
Innovativo: le misure più utilizzate sono state l'Accompagnamento al lavoro e il Tirocinio. La GG ha offerto l'occasione per ridefinire il sistema locale dei servizi al lavoro e sperimentare in alcuni casi nuovi interventi.

Confermativo: la GG si è inserita in un impianto di servizi al lavoro preesistente che già coglieva appieno le peculiarità e le principali caratteristiche organizzative presenti nell'iniziativa comunitaria e nello schema ridefinitorio del D.Lgs.150/2015 (il sistema della Dote Unica Lavoro della Lombardia è, al riguardo, l'esperienza maggiormente esemplificativa). Anche in questo caso le misure più utilizzate sono state l'Accompagnamento al lavoro e il Tirocinio.

Conservatore: la GG non ha determinato effetti consistenti di riorganizzazione del sistema dei servizi al lavoro e gran parte delle risorse finanziarie sono state destinate al rafforzamento del sistema regionale della formazione professionalizzante.

Restauratore: la GG ha inciso sul sistema locale dei servizi al lavoro; tuttavia, nell'erogazione delle misure si è privilegiato un approccio poco innovativo, investendo soprattutto in misure meno impattanti sull'assetto organizzativo del sistema dei servizi all'impiego come la Formazione e il Tirocinio.

Fig.2 Posizionamento delle regioni per impegno della programmazione attuativa per 3 misure (val %) e maturità dei sistemi locali di erogazione dei servizi al lavoro



Fonte: nostre elaborazioni su Monitoraggio GGMLPS, Piani di attuazione regionali

Questa lettura integrata delle dinamiche attuative può offrire una visione più articolata dei possibili esiti della GG, al netto delle diverse criticità occupazionali strutturali e della scarsa trasparenza nella correttezza degli interventi che, soprattutto in alcune realtà, non è infrequente nel nostro Paese come dimostrano, ad esempio, i casi di utilizzo distorto delle risorse impegnate per attivare i giovani attraverso i tirocini. Il diversificato utilizzo delle risorse finanziarie impegnate sull'Accompagnamento al lavoro nei 4 cluster considerati può, inoltre, rappresentare un importante terreno di sperimentazione per lo sviluppo futuro dell'assegno di ricollocazione. Le prime esperienze regionali nell'utilizzo di tale strumento possono quindi fornire un interessante campo d'osservazione al riguardo. Nel Lazio, ad esempio, l'attuazione del [“contratto di ricollocazione”](#) appare orientato prevalentemente verso l'attivazione di azioni di immediato inserimento lavorativo. In Toscana, invece, al pari di quanto accaduto nella GG, l'[assegno di ricollocazione](#), sembra esaurirsi nella erogazione di voucher formativi. L'inserimento lavorativo personalizzato rimane un intervento residuale, facoltativo e posto al termine del percorso di qualifica, nei limiti delle risorse disponibili.

Osservando le dinamiche implementative di GG le regioni che più hanno investito in forme di placement individualizzato, possono configurarsi come ipotetici terreni fertili su cui sarà probabilmente più agevole attuare le azioni di inserimento personalizzato al lavoro previste nel D.Lgs. 150/2015.

[1] Il Tirocinio, pur essendo una misura caratterizzata da forme di inserimento lavorativo, appare meno allineato alle forme di innovazione previste nel D.Lgs.150/2015. Tale intervento ad esempio non necessita di modelli di regolamentazione della cooperazione pubblico privato nell'erogazione del servizio e presenta una dinamica realizzativa molto meno personalizzata e complessa. Può essere considerata come misura intermedia, in grado di manifestare maggiori livelli di innovazione nei contesti caratterizzati anche da investimenti finanziari nell'Accompagnamento al lavoro.