

# LA YOUTH GUARANTEE IN ITALIA

GIULIA ROSOLEN

*ADAPT fellow research*

Fecha de recepción: 06-10-2014

Fecha de aceptación: 14-10-2014

## 1. GIOVANI E LAVORO IN ITALIA: CARATTERISTICHE DEI DESTINATARI DELLA GARANZIA GIOVANI

Secondo le ultime rilevazioni ISTAT<sup>1</sup>, diffuse il 31 luglio 2014, 903.000 ragazzi italiani di età compresa tra i 15 e i 24 anni sono occupati, per un tasso di occupazione pari al 15,1%; sono 701.000 i giovani disoccupati per un tasso di disoccupazione pari al 43,7%. I giovani italiani inattivi in questa fascia di età sono invece 4 milioni e 376 mila, per un tasso di inattività pari al 73,2%.

L'Istat nelle note mensili non misura tuttavia il «tasso di Neet», ossia di coloro i quali sono stati individuati dalla raccomandazione come diretti beneficiari delle misure della Garanzia.

La letteratura economica internazionale mostra da alcuni anni particolare attenzione all'indicatore del tasso di neet, perché se presenta valori comparativamente più elevati rispetto a quelli misurabili attraverso il tasso di disoccupazione, consente di descrivere con maggiore esattezza la condizione di vulnerabilità dei giovani, non solo nel mondo del lavoro ma nella società nel suo complesso, in quanto segnala le difficoltà e i ritardi nelle transizioni dallo studio al lavoro, la scarsa capacità di includere i giovani e fenomeni di skill mismatch e scoraggiamento. L'acronimo «neet» individua un gruppo eterogeneo di ragazzi accomunati dalla condizione del non essere, del non fare (non sono studenti, non solo lavoratori), e descrive quella quota di popolazione giovanile più a rischio di esclusione sociale, senza tuttavia indicarne le ragioni. Di conseguenza all'interno del gruppo dei neet vengono inclusi ragazzi con livelli di esclusione sociale molto differenziati e che si trovano nelle più diverse situazioni professionali. I neet, conseguentemente, se costituiscono un unico target per le politiche attive del lavoro, sono costituiti da più tipologie di giovani con caratteristiche diverse rispetto al loro rapporto con il mercato del lavoro, in particolare

---

<sup>1</sup> Istituto Nazionale di Statistica.

per quanto riguarda i loro livelli di occupabilità. L'Italia ha la quota più elevata di neet di tutta Europa: si stima che essi siano 1 milione e 274 mila nella fascia di età 15–24 anni. Le cifre quasi raddoppiano se si considera invece la fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni. L'incidenza percentuale sul totale della popolazione di riferimento è pari al 21% per la fascia di età 15–24 anni e al 27,4% per la fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni. I valori crescono poi ulteriormente se si considera la situazione dei ragazzi meridionali, dove i neet costituiscono più del 33% della popolazione della fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni. Il numero di neet in Italia è cresciuto notevolmente e costantemente negli anni della crisi, evidenziando una situazione di particolare criticità: non studiare e non lavorare significa per un ragazzo non investire sul proprio capitale umano in termini di formazione e sviluppo di competenze professionali, e, per un Paese sostenere costi elevatissimi in termini di crescita, sviluppo. I costi della dispersione del capitale umano sono elevatissimi: si stimano ammontino al 2% del PIL<sup>2</sup>.

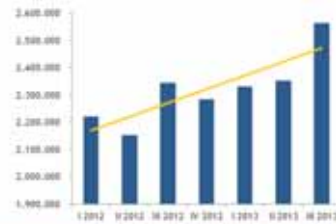
I neet costituiscono un gruppo eterogeneo di ragazzi, la cui condizione di neet assume un significato diverso a seconda del punto di osservazione assunto. La ricerca stessa di un minimo comun denominatore della condizione neet è fuorviante, poiché come affermato dalla stessa raccomandazione «*la sigla neet comprende vari sottogruppi di giovani con diverse necessità*». Se non è possibile giungere a definire l'identikit del neet, tuttavia può certamente dirsi che si tratta di un fenomeno che in Italia è più diffuso al Sud, che riguarda prevalentemente i giovani adulti con scarse qualifiche e provenienti da ambienti svantaggiati. La ben nota eterogeneità interna al concetto stesso di neet emerge poi in tutta la sua forza analizzando le ragioni per le quali i ragazzi italiani si collocano al di fuori del mercato del lavoro e al di fuori di quello della formazione. Le motivazioni sono molteplici e non sempre riconducibili a situazioni di disagio o criticità strutturali. Sulla base delle diverse motivazioni che determinano il neet status, in uno studio condotto da Italia Lavoro, agenzia tecnica del Ministero del lavoro, propedeutico alla definizione del Piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani, si sono individuati 4 cluster. Il primo è costituito dai giovani che non hanno un'occupazione ma la stanno cercando, e che vengono definiti «in cerca di occupazione», il secondo da ragazzi che non hanno un'occupazione ma non la stanno nemmeno cercando perché non disponibili a lavorare (per lo più si tratta di giovani donne con responsabilità familiari), che vengono definiti «indisponibili», il terzo da ragazzi che non hanno un'occupazione e non la stanno cercando attivamente (per lo più si tratta di giovani scoraggiati e demotivati), che vengono definiti «disimpegnati», ed infine un quarto gruppo di ragazzi che seppure non impegnato né nello studio né nel lavoro sta cercando un'opportunità, definiti «in cerca di opportunità».

---

<sup>2</sup> Prodotto Interno Lordo = GDP.



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



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

Scomponendo ulteriormente tali gruppi per titolo di studio e stato civile è possibile arricchire il quadro con aggiuntivi elementi di sfondo. In particolare il tema della mancanza di adeguate skills formative contribuisce a spiegare l'appartenenza ad una dimensione piuttosto che ad un'altra: nel gruppo dei disimpegnati e degli indisponibili sono presenti in modo consistente ragazzi con un basso livello di istruzione mentre nel gruppo di ragazzi in cerca di occupazione o opportunità sono presenti soprattutto ragazzi con un livello di istruzione medio-alto. Relativamente invece allo stato civile, se a prevalere, per quanto riguarda soprattutto i ragazzi, è la condizione di celibato riscontrabile in netta preponderanza in tutti e quattro i sottogruppi, con riguardo alle ragazze, al contrario l'essere coniugate e con responsabilità familiari connota in particolare la loro appartenenza al gruppo degli «indisponibili». Anche l'appartenenza territoriale caratterizza i diversi sottogruppi: la maggior parte dei «disimpegnati» risiede al sud mentre tra coloro che sono «in cerca di un'occupazione», sono più numerosi quelli residenti al nord. A partire da questi 4 sottogruppi, il Piano Nazionale di attuazione ha individuato due ulteriori macro gruppi di giovani neet, senza tuttavia adeguatamente valorizzare le differenti caratteristiche dei destinatari nella definizione delle misure loro rivolte, distinguendo tra soggetti da «inserire nel mondo del lavoro» e soggetti da «reinserire nel mondo della formazione», distinguendo quindi, in linea con il modello svedese che ha ispirato la raccomandazione, due matrici: job guarantee ed education guarantee.

TITOLO DI STUDIO	Gruppo I	Gruppo II	Gruppo III	Gruppo IV	TOTALE
nessun titolo	0,9	2,8	5,1	0,7	1,3
Licenza elementare	1,9	5,1	2,5	1,5	2,2
Licenza media (o avviamento professionale)	22,1	45,0	43,4	30,0	35,4
Dip. di qualifica prof. di scuola sup. di 2-3 anni	10,1	9,0	8,0	5,1	8,4
Diploma di maturità	43,2	37,2	40,4	47,1	42,3
Licenza e post lauream	11,3	8,6	4,2	15,4	9,8
Tot. (n=100%)	479.542	556.720	449.321	578.940	2.064.523

	Gruppo I - In cerca di occupazione	Gruppo II - Indisponibili	Gruppo III - Disoccupati	Gruppo IV - In cerca di opportunità	Totale
<b>GENERE</b>					
Maschio	50,6	29,7	47,0	54,0	40,5
Femmina	44,9	36,5	51,0	45,2	51,9
Tot. (+100%)	474.547	354.730	444.321	538.140	2.811.748
<b>CLASSE DI ETÀ</b>					
15-19	30,5	9,8	21,8	27,7	23,2
20-24	44,9	31,8	41,2	48,0	40,3
25-29	44,7	34,4	41,0	42,2	44,6
Tot. (+100%)	474.547	354.730	444.321	538.140	2.811.748
<b>STATO CIVILE</b>					
Coniugato/indiviso	90,9	79,8	81,4	84,1	83,3
Concubino/a	5,1	38,7	25,1	5,1	15,8
Single	3,2	3,1	3,1	6,1	3,9
Separato/a di fatto	15,4	8,1	9,8	3,1	16,4
Separato/a legalmente	16,4	3,1	16,4	16,1	16,3
Matrimonio	16,2	16,1	16,2	16,0	16,3
Tot. (+100%)	474.547	354.730	444.321	538.140	2.811.748

REGIONE	Gruppo I - In cerca di occupazione	Gruppo II - Indisponibili	Gruppo III - Disoccupati	Gruppo IV - In cerca di opportunità	Totale (+100%)
Piemonte	48,1	24,5	8,0	19,4	149.041
Valle d'Aosta	44,1	18,7	5,1	32,1	3.763
Lombardia	42,4	24,0	9,1	24,3	287.331
Trentino Alto Adige	37,9	26,7	4,9	28,5	24.474
Veneto	33,2	33,1	13,0	20,6	147.148
Friuli Venezia Giulia	32,7	32,8	5,0	24,6	34.948
Liguria	49,9	16,1	10,7	23,0	41.804
Emilia Romagna	42,6	21,6	9,7	26,1	117.787
Toscana	38,4	20,1	12,8	28,8	86.777
Umbria	36,4	18,4	12,4	32,4	25.186
Marche	40,7	31,3	8,0	22,5	44.388
Lazio	41,7	24,6	12,6	21,5	245.795
Abruzzo	40,6	28,1	13,5	17,6	94.844
Molise	49,8	8,4	17,4	24,4	15.234
Campania	36,9	18,1	17,3	17,3	422.738
Puglia	38,0	19,9	19,1	22,8	248.894
Basilicata	30,1	15,4	24,4	29,7	32.289
Calabria	33,9	20,0	22,1	23,9	124.834
Sardegna	30,2	18,1	25,8	25,7	34.354
Sardegna	40,8	16,6	22,1	20,4	83.157
Totale	38,2	21,7	17,9	22,6	2.543.748

Fonte: elaborazioni Staff SRM/Al di Italia Lavoro su indicatori RCPL - Inlas

## 2. L'ATTUAZIONE DELLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

### 2.1. L'Istituzione della Struttura di Missione

Il cammino verso l'attuazione in Italia della Garanzia Giovani è iniziato nel Luglio del 2013, quando –con l'intento di dare seguito alle indicazioni contenute nel primo asse della Raccomandazione europea che richiede di «identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e

di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori»– il D.L.<sup>3</sup> n. 76/2013 convertito con modifiche nella Legge n. 99/2013, ha istituito una *Struttura di missione* preposta per l'appunto al coordinamento delle azioni funzionali all'attuazione della *garanzia* nel nostro Paese e alla definizione del Piano Nazionale di Attuazione. La *struttura* è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro, e si compone dei Presidenti di Italia Lavoro e Isfol, del Direttore generale dell'INPS<sup>4</sup>, dei Dirigenti delle Direzioni Generali del Ministero del Lavoro e di quello dell'Istruzione, di tre rappresentanti della Conferenza Stato Regioni, di due rappresentanti dell'Unione Province Italiane e di un rappresentante dell'Unione Italiana della Camere di Commercio. Essa, per espressa previsione normativa, cesserà le proprie funzioni il 31 dicembre 2014. Si tratta di un paventato riordino dei servizi per l'impiego che tarda ad arrivare, cui spetterà –come accade nelle best practices europee– poi la *governance* di tutte le azioni afferenti al sistema di *garanzia*. In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della Legge n. 99/2013 è chiamata a: 1) interagire con i diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle Regioni; 2) individuare le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per realizzazione dei medesimi obiettivi; 3) definire le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva nonché i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche; 4) promuovere la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni private per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni; 5) monitorare e valutare gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto; 6) definire meccanismi di premialità' in funzione dei risultati conseguiti dai diversi soggetti.

## **2.2. Il Piano Nazionale di attuazione**

L'8 dicembre 2013 la Struttura di Missione ha presentato alla Commissione Europea il Piano Nazionale di Attuazione. Il documento si compone di diverse parti, coerentemente allo schema predisposto dalla Commissione. In particolare, la prima parte è dedicata alla ricostruzione del contesto in cui la Garanzia europea si inserisce con riferimento alle misure già presenti e alle condizioni occupazionali dei giovani italiani, la seconda identifica la platea dei destinatari e individua i parametri per la

---

<sup>3</sup> Decreto Legge.

<sup>4</sup> Istituto nazionale della Previdenza Sociale.

distribuzione delle risorse tra le varie realtà territoriali, lo schema complessivo delle misure e gli attori coinvolti nell'attuazione del Piano.

Diversamente da quanto previsto inizialmente nel Piano presentato alla Commissione Europea, il Governo italiano, con il D.L. n. 34/2014 ha deciso di estendere la Garanzia Giovani a tutti i ragazzi al di sotto dei trent'anni.

Lo schema previsto dal Piano nazionale prevede un sistema di Garanzia su tre livelli. L'accesso al sistema avviene mediante registrazione al portale nazionale ovvero ai diversi portali regionali attivi. La registrazione al portale nazionale o regionale può essere realizzata direttamente dal ragazzo mediante la compilazione di un application on line ovvero rivolgendosi presso un punto abilitato. Alla registrazione segue la fissazione di un colloquio per la stipulazione di un patto di servizio nell'ambito del quale si procede alla definizione di un percorso personalizzato finalizzato all'inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo/scolastico da realizzarsi attraverso le seguenti azioni:

1. *offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa*
2. *offerta di contratto di apprendistato, eventualmente accompagnata da specifici incentivi*
3. *offerta di tirocinio, eventualmente accompagnata da una borsa di tirocinio*
4. *proposta di iscrizione al servizio civile con relativa borsa*
5. *accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa*
6. *interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale*
7. *inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi e specializzarsi professionalmente.*



### 2.3. L'attuazione della Garanzia Giovani nelle Regioni

L'attuazione del Piano Nazionale prevede un approccio che vede il coinvolgimento delle Regioni quali «organismi intermedi» che concorrono con il Governo alla definizione del programma di Garanzia e attuano direttamente la strategia nei territori.

L'attuazione concreta delle diverse azioni previste dal Piano nazionale avviene secondo le forme e i modi previsti dai piani territoriali messi a punto dalle singole Regioni, che hanno definito i contenuti degli stessi, sulla base di una convenzione e uno schema sottoscritto con il Ministero del Lavoro.

Le Regioni, di concerto con il Ministero, hanno distribuito le risorse a disposizione tra le diverse azioni finanziabili procedendo poi alla definizione dei piani attuativi e alla pubblicazione dei primi bandi. Dall'analisi dei dati si evince un tendenziale e diffusa concertazione delle risorse sulla formazione, tirocini e bonus occupazionali.

MISURE	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Accoglienza, presa in carico e orientamento	6,2	6,1	16,3	11
Formazione	25,6	13,2	19,4	20,4
Accompagnamento al lavoro	14,1	16,4	14,3	14,8
Apprendistato	2,3	5	5,9	4,5
Tirocinio extra-curriculare (anche in mobilità)	29,4	22,2	15	21,3
Servizio civile	2,2	10,9	7,9	6,5
Servizio all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	4,1	4,1	7,4	5,7
Mobilità professionale transnazionale e territoriale	1,7	1,8	3,6	2,6
Bonus occupazionale	14,5	20,3	10,2	13,5
TOTALE	100	100	100	100

Sebbene la Garanzia Giovani in Italia sia stata avviata ufficialmente il primo maggio 2014 e siano trascorsi ormai 4 mesi dalla sua attivazione formale, ad oggi essa non è pienamente operativa, in molti territori mancano del tutto le misure di attuazione e la pubblicazione dei relativi bandi, in altre le procedure sono al momento aperte e in attesa di definizione.



Regione	Tasso di disoccupazione 15-29 anni	Risorse destinate*	Firma schema di Convenzione o Convenzione con MLPS	Piano di attuazione regionale	Sito regionale dedicato	Bandi di attuazione
Abruzzo	28,2%	Euro 31.160.034	Si	Si	No	No
Basilicata	40%	Euro 17.207.780	Si	No	Si	No
Calabria	44,8%	Euro 67.668.432	Si	Si	No	No
Campania	44,3%	Euro 191.610.955	N.d.	Si	Si	Si
Emilia Romagna	21,8%	Euro 74.179.484	Si	Si	Si	Si
Friuli Venezia Giulia	20,5%	Euro 19.300.618	Si	Si	Si	Si
Lazio	31,7%	Euro 137.197.164	Si	Si	Si	Si
Liguria	29%	Euro 27.206.895	Si	No	No	Si
Lombardia	20%	Euro 178.356.313	Si	Si*	Si	Si
Marche	25,2%	Euro 29.299.733	Si	N.d.	Si	Si
Molise	43,8%	Euro 7.673.740	N.d.	N.d.	No	Si
Piemonte	28,3%	Euro 97.433.240	N.d.	Si	Si	Si
Puglia	41%	Euro 120.454.459	Si	Si	Si	Si
Sardegna	44,3%	Euro 54.181.253	Si	N.d.	Si	No
Sicilia	46%	Euro 178.821.388	Si	Si	No	Si
Toscana	21,9%	Euro 64.877.981	Si	Si	Si	Si
Trentino Alto Adige (Prov. Di Trento)	12,4%	Euro 8.371.352	Si	Si	Si	Si
Umbria	25,1%	Euro 22.788.681	N.d.	N.d.	Si	Si
Valle d'Aosta	20,9%	Euro 2.325.376	Si	N.d.	Si	Si
Veneto	17,4%	Euro 83.248.449	Si	Si	Si	Si

\* L'Europa ha previsto lo stanziamento in favore dell'Italia di 1.513 milioni di euro per l'attuazione delle misure contenute nel piano Garanzia Giovani.

Quasi tutte le Regioni hanno stanziato delle risorse a favore del c.d. bonus occupazionale –fanno eccezione in questo senso solo il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Campania– prevedendo specifiche agevolazioni per le imprese che intendano assumere

giovani iscritti alla Garanzia Giovani. A livello nazionale si prevede che, nelle diverse modalità previste dai piani regionali di attuazione, le aziende possano beneficiare di un bonus di diversa entità qualora attivino un contratto a tempo determinato o in somministrazione (della durata minima di 6 mesi), un contratto a tempo indeterminato. Il bonus, che verrà erogato dall'Inps, varia da un minimo di 1.500 euro per il contratto inferiore a 12 mesi a un massimo di 6.000 euro per l'attivazione di un contratto a tempo indeterminato. Accanto a queste misure le Regioni prevedono, in diversa misura, azioni a sostegno della diffusione dell'apprendistato e dei tirocini formativi per l'inserimento dei giovani nelle aziende. Al fine di diffondere i contenuti del Piano nazionale di attuazione Garanzia Giovani, di rendere le imprese consapevoli dei vantaggi da questo previste e di coinvolgerle nella costruzione di un vero ed effettivo sistema, il Ministero del Lavoro ha sottoscritto specifiche convenzioni con le Associazioni datoriali maggiormente rappresentative (ABI<sup>5</sup>, Assolavoro, CIA<sup>6</sup>, CNA<sup>7</sup>, Confartigianato, Confcommercio, Confindustria).

### **3. I PRIMI RISULTATI**

Ad oggi poco più del 10% dei ragazzi registrati al programma ha avuto effettivo avvio. Le opportunità di lavoro o tirocinio ad oggi effettivamente disponibili e pubblicate nel portale nazionale bastano a soddisfare solo poco più della metà dei ragazzi che hanno sostenuto il primo colloquio.

La maggior parte delle opportunità disponibili riguardano inserimenti con contratti di lavoro a tempo determinato e si riferiscono conseguentemente ad opportunità di lavoro che si sarebbero manifestate a prescindere dalla Garanzia Giovani.

---

<sup>5</sup> Associazione Bancaria Italiana.

<sup>6</sup> Confederazione Italia Agricoltura.

<sup>7</sup> Confederazione Nazionale dell'Artigianato.



Un primo bilancio relativo allo stato di attuazione della Garanzia Giovani in Italia è negativo ed evidenzia un'attuazione non omogenea delle misure nei territori. L'incapacità di rispondere adeguatamente agli impegni europei dipende in primo luogo da ragioni strutturali. L'attuazione efficace della Garanzia Giovani richiede e presuppone l'esistenza di un sistema efficiente e funzionante di servizi per il lavoro e politiche attive, sistema che in Italia non esiste. La necessità di una riforma in questo senso in Italia è sentita da anni e ritualmente compare nelle agende di ciascun Governo in carica ma senza approdare ad una soluzione. Allo stato attuale le dinamiche relative al governo del mercato del lavoro sono regolate nell'ambito di un complesso riparto tra Regioni e Stato centrale che ha avuto l'effetto di determinare l'esistenza di 21 diversi mercati del lavoro. L'assetto dei rapporti tra pubblico e privato è rimesso a regole fissate dalle Regioni che hanno dato luogo ad un complesso sistema di accreditamenti rispondente a logiche non omogenee. In molte Regioni, nonostante siano decorsi undici anni dall'entrata in vigore della c.d. Legge Biagi e dall'introduzione di un sistema di cooperazione pubblico-privato ancora non esiste con la conseguenza che i centri per l'impiego pubblici sono lasciati da soli nella gestione delle politiche attive del lavoro e le persone rimangono prive di ogni tutela attiva in caso di disoccupazione. A mancare è poi in Italia un sistema efficiente di placement capace di supportare i ragazzi nelle transizioni tra scuola e lavoro valorizzando la formazione aziendale: l'apprendistato viene utilizzato non come un canale del sistema scolastico ma piuttosto come un canale d'inserimento nel mondo del lavoro spesso privo della formazione che lo dovrebbe caratterizzare, i tirocini spesso come «periodo di prova», su tutto ciò pesa la mancanza di un sistema di certificazione delle competenze capace di garantire la mobilità dei percorsi e la valorizzazione delle competenze ovunque acquisite. A queste difficoltà si aggiunga poi l'assenza di una campagna di informazione seria nei confronti di ragazzi e aziende, in molti hanno sentito parlare del piano europeo ma in pochi

*Giulia Rosolen*

hanno capito effettivamente di cosa si tratta e anche quei pochi ritengono che il rischio di paralisi sia elevato posto che gli incentivi e i bonus occupazionali non sono ancora operativi e non lo saranno fintanto che l'INPS e il Ministero non sbloccheranno la situazione pervenendo alla sottoscrizione di una convenzione che le associazioni delle imprese invocano da mesi. Insomma l'Italia nell'attuazione del Piano europeo sconta le arretratezze che ne hanno frenato lo sviluppo e la crescita negli ultimi decenni e che costituiscono i presupposti per garantire ai giovani un futuro all'altezza dei loro sogni e all'Italia quel futuro di crescita e sviluppo che si merita.

Giulia Rosolen  
ADAPT fellow research  
g.rosolen@hotmail.it