

GARANZIE O PROMESSE? LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO NELLE MARCHE DAL PUNTO DI VISTA DEI BENEFICIARI.

Vittorio Sergi, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Nicola Giannelli, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Ruggero Cefalo, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Title: Guarantees or promises? Active labor market policies in the Marche from the point of view of the beneficiaries

Abstract: In the Marche region Youth Guarantee (YG) registered high levels of adhesion by young people as the subscription rate has reached almost 100% of the estimated target base. The Marche regional government has preferred not to rise high expectations in a large number of young people, offering only those policy measures that was able to fund. Those who seem to have benefited the most of those policies are young people who were already active in seeking a job and who had more expertise or network resources. These don't attain strictly to the NEET condition. Internships have resulted in real employment when responded to real training projects shared between the worker and the company, otherwise they often risked to become a way to exploit workers at expenses of public budget. Beneficiaries showed a good opinion of training courses but complained about job offers and skills matching on the local market. Weakness and fragmentation of the supply in labour market make difficult a good planning of training needs. Respondents to our interviews can be summarized in three main categories: skilled, confused and disadvantaged. The first ones can benefit from YG limited resources because they have added it to their own social capital; the second ones had troubles in gaining from this chance as they miss some personal or social capital; the last ones are not helped and in many cases not even touched by this policy, and unfortunately they are closer to the core of real NEET youth that were expected to be the main target of this active labour market policy.

Keywords: Labor policy, Youth Guarantee, Beneficiary, Young workers, Marche Region

Contact: vittorio.sergi@uniurb.it

Introduzione¹

Questa ricerca nasce come approfondimento nel quadro del più articolato progetto Inspires², diretto a valutare gli effetti delle innovazioni introdotte nelle politiche del lavoro

¹ La presente pubblicazione ha beneficiato del finanziamento della Unione Europea nell'ambito del progetto FP7 INSPIRES - Contratto 320121. Le visioni espresse dagli autori non rispecchiano necessariamente la visione della Commissione Europea.

² Nel quadro del progetto FP7 Inspires l'Università di Urbino è stata partner per l'Italia. Al gruppo di

in Europa negli ultimi 15 anni sulla resilienza del mercato del lavoro per le categorie sociali più vulnerabili. Per resilienza in questo campo si intende la capacità del mercato del lavoro di recuperare i livelli occupazionali precedenti alla crisi attraverso gli effetti di politiche dedicate alla difesa dell'occupazione delle categorie sociali più vulnerabili, di cui i giovani italiani sono una parte cospicua (Bigos et.al 2013). Da questo punto di vista, il piano di azione per l'occupazione giovanile della UE denominato Garanzia Giovani ha molte caratteristiche che lo rendono interessante. Si è trattato, infatti, del primo programma di politiche attive per il lavoro destinato esclusivamente ai giovani basato su un sistema di governance europea, nazionale, regionale e locale mirato a ridurre l'elevatissimo tasso di disoccupazione ed inattività giovanile originato dalla crisi economica del 2008 e dalla successiva ri-strutturazione produttiva. La maggior parte delle politiche attuate a livello europeo e la stessa Garanzia Giovani hanno avuto l'obiettivo di agire innanzitutto sul lato dell'offerta di lavoro. Il processo di *policy learning* e *policy building* europeo ha enfatizzato il valore dell'occupabilità, approfondendo la tendenza ventennale alla flessibilizzazione delle forme contrattuali (Barberis, Sergi 2016), avviando nuove forme di incontro tra domanda e offerta e infine assegnando incentivi fiscali ed economici alle aziende private per incrementare le assunzioni. Su Garanzia Giovani in Italia sono oggi in corso numerose ricerche a livello nazionale (Giubileo 2016, Vesan, Lizzi 2016), anche grazie al sistema di monitoraggio affidato a Isfol che ha prodotto grandi quantità di dati. Abbiamo voluto contribuire al dibattito e fornire elementi per una valutazione dell'applicazione di Garanzia Giovani nel contesto regionale in cui opera il nostro Ateneo di Urbino. Per questo, accanto ad una valutazione oggettiva delle politiche in atto svolta con l'analisi dei dati sulle performances del programma e con una serie di interviste a tecnici operatori del settore e decisori politici, abbiamo raccolto il punto di vista soggettivo dei giovani beneficiari sulla loro condizione sociale e lavorativa con una serie di interviste qualitative. Per evitare difficoltà di gestione delle autorizzazioni abbiamo evitato di intervistare minorenni e perciò abbiamo rinunciato a raccogliere le testimonianze di chi abbandona prematuramente la scuola dell'obbligo rinviando ad uno studio successivo l'approfondimento dei rapporti tra scuola e mondo del lavoro.

Ringraziamo infine la Regione Marche, lo IAL della provincia di Ancona e di Macerata, la CGIL di Pesaro, il Centro Giovani del Comune di San Benedetto del Tronto, i centri per l'impiego di Fano ed Urbino e tutte le altre persone che ci hanno aiutato in questa ricerca. Un ringraziamento particolare va ad Andrea Girometti che ha realizzato con sapienza molte interviste in varie località della regione.

Il punto di vista dei beneficiari

Molto è già stato scritto su Garanzia Giovani in Italia e in Europa. A noi interessava un punto di vista un po' particolare: quello dei beneficiari. Nel campo dello studio delle politiche pubbliche si fanno molte valutazioni ex post delle azioni intraprese. Il più

ricerca italiano, coordinato prima da Yuri Kazepov e poi da Nicola Giannelli, hanno partecipato Ruggero Cefalo, Francesco Fratto e Vittorio Sergi. Le pubblicazioni del progetto sono consultabili nel sito www.inspires-research.eu.

delle volte i beneficiari sono intesi come casi di una popolazione con caratteristiche che vengono tradotte in vettori per poi assumere il rango di indicatori. «Il disegno sperimentale intende la valutazione come determinazione ex post delle relazioni causali tra un programma e i suoi risultati in forma quantitativa. I piani di ricerca assumono come che ogni intervento sia fondato su un'ipotesi di impatto, secondo la quale esiste una catena casuale» (Lippi 2007:129). Per questo scopo il Governo ha incaricato Isfol che ha fatto opera di monitoraggio e di valutazione in itinere pubblicando dati su Garanzia Giovani che noi stessi citiamo. Per le analisi qualitative «una delle metodiche più ricorrenti si basa sulla consultazione di esperti o di testimoni privilegiati che (...) dovrebbero essere in grado di avanzare una previsione che vada oltre il senso comune e che sia condivisa» (Ieraci 2015:129). «Il racconto e le opinioni dei testimoni privilegiati hanno importanza per due motivi: per le informazioni che possono darci e perché la percezione soggettiva che hanno del contesto e delle azioni degli altri attori è determinante nella spiegazione del comportamento di quegli attori» (Giannelli 2008: 48). Laddove i beneficiari sono chiamanti a svolgere un ruolo attivo nella messa in opera di una politica pubblica essi assumono il ruolo di testimoni privilegiati, eppure raramente la loro opinione è ascoltata, perché? Una risposta la dava già Lo Schiavo (1997) quando si chiedeva perché i servizi pubblici non consultano i propri utenti. Tra le ragioni egli menziona il fatto che la procedura sia troppo costosa e/o richieda troppo tempo, il rischio di alzare le aspettative degli utenti, il fatto che le persone che si esprimono non siano un campione rappresentativo, la carenza cognitiva o il disinteresse a partecipare degli utenti stessi. Lo Schiavo (ivi:137) sottolinea come queste difficoltà non scoraggino le imprese private per le quali gli utenti sono consumatori e quindi in un ambito di concorrenza la loro opinione è importante per le imprese. Egli avverte che se nel campo dei servizi pubblici l'utente spesso non ha possibilità di scelta tra offerte diverse (ma vedremo come per Garanzia Giovani il progetto offra un certo pluralismo interregionale dell'offerta). «La mera verifica dei livelli di soddisfazione degli utenti non può supplire a questa mancanza perché non riesce a prendere in considerazione né i bisogni impliciti e collettivi, né quelli inespressi dei non-utenti» (Lo Schiavo:141).

La nostra ricerca tiene conto di questi caveat. Per quanto il nostro campione sia stato costruito cercando di rispettare la distribuzione tra le province, i generi e le fasce di età, il numero dei contattati che non hanno dimostrato interesse a partecipare è stato talmente alto che indubbiamente il campione è non solo esiguo ma anche viziato dall'autoselezione degli intervistati. Perciò noi non presentiamo la ricerca come una valutazione ex post dell'attuazione del programma. A noi interessava piuttosto raccogliere testimonianze attraverso interviste in profondità per analizzare altri punti di vista oltre a quelli degli operatori che avevamo già sentito. «La parte più difficile sta nel far parlare l'intervistato, riuscire a provocare un fluido racconto nel quale l'intervistatore si limiti a fare ogni tanto qualche domanda di chiarimento o qualche cauto intervento per riportare la conversazione sui temi centrali; sta nel riuscire ad accedere - se non alla psiche profonda - almeno al mondo delle emozioni e dei sentimenti della persona intervistata» (Corbetta 1999: 423). Perciò le nostre interviste sono state realizzate da due intervistatori di grande esperienza e contengono molto più materiale di quello utilizzato ai fini di questo articolo.

Le risorse di cui disponevamo non ci consentivano di avviare una simile ricerca su scala multiregionale ma riteniamo che le Marche siano un contenitore abbastanza ampio da incontrare contesti differenti. Si tratta di una regione molto variegata pur nella modestia delle sue dimensioni. Le Marche ospitano infatti aree produttive diverse per sistemi di imprese, grado di urbanizzazione, servizi pubblici e di assistenza sul territorio, orientamento politico degli enti locali. Il mercato del lavoro locale prima delle crisi offriva buone possibilità di inserimento ai giovani, mentre invece oggi in molte zone ha visto peggioramento relativo più grave di quello medio nazionale. Perciò i giovani si trovano di fronte a difficoltà che i loro genitori o fratelli maggiori non avevano dovuto affrontare e Garanzia Giovani si presenta come un progetto che li dovrebbe aiutare a riempire questo vuoto che si è aperto di fronte ai loro percorsi di vita.

La condizione giovanile nel mercato del lavoro marchigiano

L'Italia presenta un mercato del lavoro fortemente dualizzato lungo molteplici linee di divisione che interessano lavoratori giovani e adulti, uomini e donne, lavoratori di piccole, medie e poche grandi imprese, un grande numero di lavoratori autonomi, lavoratori formali e informali, regioni centro-settentrionali e meridionali. In questo quadro, la vulnerabilità della popolazione giovanile risulta particolarmente pronunciata a causa di difficoltose transizioni scuola-lavoro con frequenti periodi di disoccupazione o occupazione atipica, spesso precaria (Fullin, Reyneri 2015). I giovani hanno inoltre beneficiato solo limitatamente dei segni di modernizzazione mostrati dal mercato del lavoro italiano negli anni precedenti la crisi (Fellini 2015), pur accompagnati da una perdurante stagnazione della produttività del lavoro (Comito et al. 2014), dal momento che la segmentazione generazionale è complessivamente aumentata tra la fine degli anni '90 e il 2008 (Barbieri, Scherer 2009). La crisi si è poi innestata sulle debolezze strutturali del mercato del lavoro, con impatti differenziati sui vari sottogruppi: gli esiti sono stati molto severi per coloro i quali si trovavano già condizioni di accentuata vulnerabilità, come la popolazione giovanile (Sergi, Kazepov 2014).

I principali indicatori sulla partecipazione dei giovani al mercato del lavoro sono continuamente peggiorati dopo il 2008, mostrando leggeri segni di miglioramento solo tra 2015 e 2016. Questo vale anche per la regione Marche, sebbene generalmente i tassi di occupazione e disoccupazione per le varie classi di età (maschi e femmine) abbiano evidenziato condizioni più favorevoli rispetto alla media del Paese. Le dinamiche occupazionali declinate per classi di età mostrano comunque una notevole erosione della componente più giovane dell'occupazione, fenomeno comune a livello regionale e nazionale.

In Italia la disoccupazione giovanile per la fascia 15-24 è passata dal 20,4% nel 2008 ad un picco di 42,7% nel 2014, per poi calare leggermente (40,3% nel 2015). Nelle Marche l'impatto sui più giovani è stato molto rilevante: la disoccupazione 1524 nel 2008 registrava valori contenuti (12,3%) ma ha subito un forte incremento negli anni successivi toccando il 36,4% nel 2014 per poi scendere fino al 32% nel 2015 (OMLRegione Marche 2015). Con riferimento alle situazioni delle varie province, si

osservano ovunque valori piuttosto elevati di disoccupazione giovanile, ma anche una certa differenziazione provinciale: secondo i dati Istat, il valore minimo nel 2015 è stato pari al 24,7% nella provincia di Ascoli-Piceno, mentre il massimo (35,7%) è stato toccato nella provincia di Ancona.

Tab. 1- Indicatori di occupazione e disoccupazione giovanile in Italia e nella regione Marche

Indicatori	Italia			Marche		
	2008	2015	Var. perc.	2008	2015	Var. perc.
Tasso di disoccupazione (15-24)	21,2	40,3	90,1	12,5	32,0	156,0
Tasso di disoccupazione (15-29)	15,3	29,9	95,4	9,9	22,6	128,3
Tasso di occupazione (15-24)	24,2	15,6	-35,5	29,3	18,9	-35,5
Tasso di occupazione (15-29)	39,1	28,6	-26,9	44,9	34,3	-23,6
NEET rate (15-29)	19,3	25,7	33,2	13,2	19,8	50,0
N. occupati (15-24, migliaia)	1.443	929	-35,6	43	25	-41,9
N. NEET (15-29, migliaia)	1.819	2.349	29,1	31	44	41,9

Fonte: Istat 2016, RFL; Osservatorio regionale mercato del lavoro della regione Marche

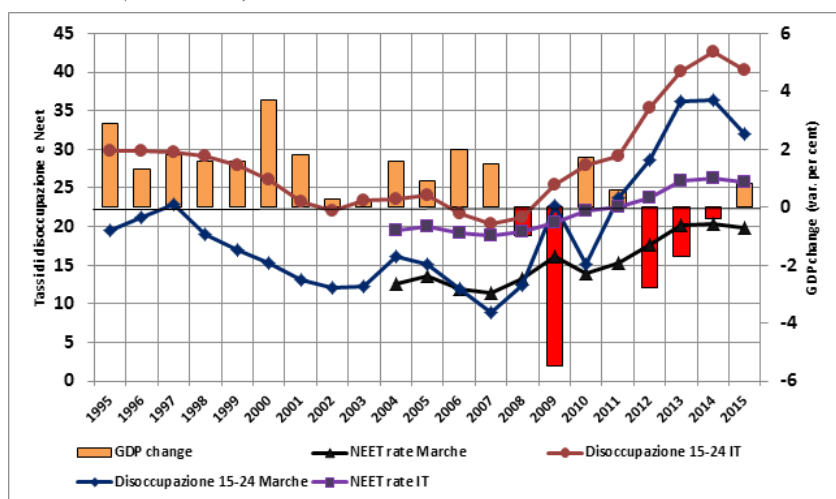
Il numero di giovani occupati ha registrato una variazione percentuale negativa pari a -41,9% tra 2008 e 2015, contraendosi ad un ritmo ancora più accentuato rispetto al totale italiano (-35,6%). La situazione in termini di disoccupazione (considerando quindi solo la popolazione attiva in cerca di lavoro) risulta più penalizzante per i maschi, attestandosi sul 20,6% contro il 13,2% per le femmine, contro valori medi in Italia rispettivamente pari a 18,2% e 12,8%. A tali valori fa da contraltare, dopo il 2008, una pronunciata contrazione del tasso di occupazione, sia a livello nazionale che regionale.

La lunghezza delle transizioni scuola-lavoro in Italia (Pastore 2011) e l'ampia partecipazione dei giovani sotto i 25 anni al sistema educativo suggeriscono la necessità di espandere lo sguardo a categorie di età più ampie o a utilizzare categorie differenti dal tasso di disoccupazione, per cogliere più pienamente le dinamiche di disoccupazione e mancata partecipazione al mercato del lavoro dei più giovani (Reyneri, Pintaldi, 2014). Guardando a occupazione e disoccupazione per la fascia 15-29 i valori risultano ridimensionati ma non per questo meno allarmanti, visto che con l'aumentare dell'età diminuiscono anche le reti di supporto offerte dall'istituzione familiare. Da notare soprattutto l'aumento della disoccupazione 15-29, che nel 2015 si attesta al 22,6%, rispetto ad una media nazionale del 29,9%.

Oltre alle tradizionali statistiche sulla disoccupazione, l'indicatore NEET è sempre più utilizzato per analizzare le difficoltà della popolazione giovanile nel mercato del

lavoro e nella transizione scuola-lavoro (Eurofound, 2012), riferendosi ai giovani che non sono occupati e non risultano inseriti in un percorso di istruzione e formazione professionale rientrano in tale categoria. E' tuttavia necessario essere avvertiti di come questo indicatore presenti numerosi problemi di attendibilità e di opportunità, nonché dell'ambiguità dei suoi presupposti teorici come è stato ampiamente evidenziato (Cuzzocrea 2014, Eurofound 2016, Cefalo et. al. 2015, Sergi 2016). In Italia nel 2015 sono stati registrati 2.349.000 NEET per un tasso pari al 25,7% del totale dei giovani di 15-29 anni (nel 2008 era pari al 19,3%). Nelle Marche il tasso di NEET nella popolazione giovanile è passato dal 13,2% al 19,8% nel 2015, con un leggero decremento rispetto all'anno precedente, interrompendo una dinamica di continuo aumento che ha avuto inizio nel 2008, in coincidenza con la crisi economica.

Fig. 1- Impatto della crisi economica (asse destra), NEET e tassi di disoccupazione in Italia e nella regione Marche (asse sinistra), anni 1995-2015



Fonte: Istat 2016, RFL; Osservatorio regionale mercato del lavoro della regione Marche

Per quanto le misure di stock non risultino pienamente efficaci nel cogliere un fenomeno spesso mobile ai confini tra disoccupazione, inattività e precariato, il numero dei NEET nella regione Marche è stato quantificato in 47.000 unità nel 2014 (44.000 nel 2015). Questo nucleo di giovani al di fuori del mercato del lavoro e del sistema formativo, rappresentava il primo target di riferimento del programma Garanzia Giovani, indicato dalla DGR n.754 del 23 giugno 2014. Si tratta di una quantificazione approssimativa che accorpa il numero di coloro che nel periodo di rilevazione non stavano studiando né lavorando. Questi requisiti di accesso al programma non facevano differenza tra giovani più attivi e giovani scoraggiati. In seguito, adeguandosi a quanto previsto dal Piano Nazionale di attuazione della Garanzia Giovani, il target è stato rivisto al ribasso considerando solo i NEET che manifestavano comunque qualche forma di attaccamento al mercato del lavoro (ed eliminando dal conteggio gli individui che al

momento della rilevazione si trovavano in una condizione di attività liberamente scelta: il bacino potenziale iniziale di riferimento della misura è stato quindi successivamente stimato a 31.387 NEET (Isfol 2016). Nelle previsioni regionali, le risorse stanziare dovrebbero consentire di avviare ad una misura circa 12.000 giovani.

Si fa notare tuttavia, come anche quest'ultima misurazione presentata sia necessariamente indicativa, essendo una misura di stock e non di flusso, laddove l'intervento si concentra invece sui flussi di giovani, da intercettare entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, come aspetto chiave delle politiche della Garanzia, in particolare riguardo a tutte le azioni di orientamento, formazione e qualificazione (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013).

NEET: un concetto controverso

Dopo un'analisi preliminare dei principali documenti del piano si conferma a nostro parere la problematicità dell'utilizzo esclusivo ed estensivo della classificazione statistica di NEET (not in employment, education or training), ovvero i giovani che non lavorano, non studiano e non si formano per identificare il bacino di utenza delle misure di *policy* previste. Essa appare infatti a seconda di come la si guardi una categoria allo stesso tempo troppo larga o troppo restrittiva che non ha tardato ad attirare critiche e perplessità metodologiche (Serracant 2014, Cavalca 2016).

È troppo larga se si considera NEET chiunque non sia dentro ad una condizione "registrabile" di lavoro o di formazione. Nella età giovanile si possono attraversare periodi nei quali si svolgono attività sportive, ricreative, associative, creative, artistiche, di esperienza o di viaggio, di aiuto familiare e così via senza che la persona si possa considerare "patologicamente inattiva". Il marchio NEET infatti è diventato infatti uno stigma di una qualche forma di disagio da combattere. È al contrario troppo restrittiva laddove diventa una condizione necessaria per accedere a misure di aiuto, come nel caso di Garanzia Giovani, al punto da costringere persone ad abbandonare una condizione per quanto parziale e insoddisfacente di lavoro o di studio, per poter beneficiare del programma. Si può essere a disagio pur facendo qualcosa e si può non essere a disagio pur non avendo attività riconosciute come rilevanti nella definizione di NEET.

Questa problematicità dell'uso del termine, che tuttavia tramite un rapido processo di policy learning è entrato in uso nel campo delle politiche per il welfare della UE, è stata riconosciuta anche dall'istituto di ricerca Eurofound (Eurofound 2016) che nei primi anni 2000 aveva contribuito a diffonderlo (Eurofound 2012). Gli approcci di ricerca più recenti al tema della disoccupazione giovanile ed al progetto Garanzia Giovani (Rosina 2015, Fano et. al. 2015) non integrano in maniera sufficientemente articolata questa prospettiva. A nostro parere è necessario mettere in luce il rischio che l'uso di una categoria controversa possa condizionare negativamente gli esiti delle politiche che si affidano ad essa per identificare obiettivi e strategie (Cefalo et al. 2015). Per questa ragione pensiamo che l'utilizzo come strumento di indagine delle interviste ai beneficiari possa almeno parzialmente mettere in luce gli aspetti multi-dimensionali della condizione di NEET che, lungi dall'essere permanente, nella maggior parte dei

casi è una tappa di un percorso di precarietà esistenziale maggiormente accidentato (Agnoli 2014).

Implementazione di Garanzia Giovani nelle Marche

Non è questa la sede per ripercorrere in modo esteso le tappe di implementazione di Garanzia Giovani in Europa e in Italia³. Ci basti ricordare quali sono state le scelte di implementazione del Governo Letta:

- L'estensione del programma europeo, pensato per 15-24enni, fino ai 29 anni. Decisione consona alle condizioni dei giovani italiani che presentano gravi difficoltà di inserimento sul mercato del lavoro per fasce di età anche più avanzate.
- La contendibilità della presa in carico che permette ad un giovane di iscriversi a Garanzia Giovani anche in una regione diversa da quella di residenza. La mobilità dei giovani presi in carico tra le regioni è attualmente di quasi il 4% (ISFOL 2016)el totale nazionale. Vi sono alcune regioni del sud che sono esportatrici nette di beneficiari e alcune regioni del centro nord che ne ricevono molti più della media. Le Marche sono invece in equilibrio.
- L'apertura alla concorrenza, che permette alle agenzie private accreditate di svolgere compiti analoghi a quelli dei Centri per l'impiego accogliendo i giovani iscritti on line per prenderli in carico
- La profilazione di ciascun preso in carico e, con la presa in carico, la sottoscrizione di un patto di servizio tra beneficiario e agenzia. L'80,5% dei patti di servizio sono stati stipulati presso i centri per l'impiego pubblici (*im*).
- La costruzione di un impianto di monitoraggio continuo nazionale affidato all'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (Isfol), del Ministero del Welfare.
- L'affidamento alle regioni della programmazione e dell'implementazione territoriale delle misure adottate, nel quadro del recupero dell'abbandono scolastico, dei tirocini, della formazione per l'inserimento lavorativo, dei bonus occupazionali per l'assunzione in termini di sconti degli oneri sociali, della formazione per il lavoro autonomo.

In questo quadro la Regione Marche ha fatto alcune scelte strategiche per l'implementazione del Programma Garanzia Giovani. Le più importanti sono state tre:

1. Non prendere in carico tutti quelli che facevano richiesta ma limitare il numero in base alle risorse disponibili.
2. Avviare prima le misure sul abbandono scolastico e quelle sul tirocinio e solo più tardi le altre.
3. Escludere i centri per l'impiego o i loro eredi post-riforma dalla gestione delle misure di formazione.

³ Lo abbiamo già fatto in un precedente articolo: Cefalo R. Sergi V. Giannelli N., *We are not NEET. How Categories Frame (mis)understanding and Impede Solutions*, WP-EMS Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, 2015/08.

La prudenza della presa in carico può produrre selezione del bacino di utenza

La Regione Marche non ha stabilito una soglia inderogabile al numero di prese in carico, è stata fatta piuttosto opera di ‘moral suasion’ affinché i servizi non andassero a cercare coloro che essendosi iscritti *on-line* non si erano presentati agli sportelli. Questi sono stati contattati più tardi quando nuove risorse sono arrivate. Questa scelta rispecchia la volontà di non ingenerare nei giovani aspettative che non sarebbero poi potute essere soddisfatte, come ci è stato spiegato da numerosi attori sia regionali che locali. Un dirigente di centro per l’impiego infatti ci ha raccontato come la Regione si sia raccomandata di non dare ulteriore pubblicità all’iniziativa, rispetto a quella che già si faceva a livello nazionale. In partenza le risorse disponibili per le Marche al primo maggio 2014 erano di meno di 30 milioni, sufficienti per circa 12 mila giovani⁴, bonus occupazionale incluso. Una quantità di risorse inferiore alla prevedibile necessità della regione e determinata sulla base di una potenziale platea di beneficiari sottostimata. Ed infatti le iscrizioni erano 27.037 a fine 2015⁵ e le prese in carico furono più di 12 mila. A giugno 2016, quando la prima tornata del progetto era ormai conclusa, le iscrizioni erano arrivate a quota 31.204 e le prese in carico a 17.188. Per il sistema di rilevazione nazionale questo ha comportato una performance di percentuale di soggetti presi in carico rispetto agli iscritti del 55% che è la più bassa d’Italia, vicina a quella del Piemonte che ha fatto una scelta analoga ma inferiore di 20-30 punti dalle altre regioni⁶. Ma questo è solo un problema statistico, in parte compensato da buone performance di spesa.

In termini di implementazione del programma, l’unico effetto negativo risiede nel rischio che in mancanza di una campagna promozionale indirizzata alle fasce di giovani meno attente e attive, e quindi più propriamente NEET, la platea dei giovani che si è presentata agli sportelli sia stata per lo più limitata ai giovani più volenterosi escludendo, almeno in prima battuta, quelli meno attivi, che però sono forse “più NEET” degli altri. Questo del resto è quello che si riscontra nelle nostre interviste e più generalmente nel programma di Garanzia Giovani. Nella misura in cui la platea dei giovani in cerca di lavoro o di misure alternative è così vasta, è difficile che offerte generali riescano a raggiungere i soggetti meno attivi e motivati. Questo sembra vero se consideriamo che a Novembre 2015 il 66% dei giovani presi in carico aveva un profilo basso o medio basso, vale a dire un livello di attivazione e di occupabilità maggiore⁹. I dati Isfol del 2015 e anche i più recenti non mostrano uno scostamento molto significativo dalle altre regioni:

Il profilo a rischio medio-alto è il più presente in tutte le regioni del centro-nord. Al sud prevale invece il profilo a rischio alto ma questo potrebbe essere dovuto ad un presenza molto maggiore di profili a rischio alto nella popolazione di riferimento. È

4 Regione Marche La Garanzia Giovani nella Regione Marche. Piano di attuazione al 30 novembre 2015. Ancona dicembre 2015

5 Isfol Report sull’attuazione della Garanzia Giovani e del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani. Roma Novembre 2015

6 Isfol L’attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report bimestrale luglio 2016, Roma 9 Regione Marche, La garanzia Giovani nelle Marche, cit.

difficile leggere questo indicatore senza conoscere approfonditamente le condizioni sociali della popolazione di riferimento⁷. Una correlazione diretta tra condizioni socioeconomiche di partenza e profilazione della popolazione iscritta al programma sembra confermata dalla maggior presenza di profili a basso rischio in Lombardia, Veneto, Friuli e Trentino, regioni che presentano livelli di reddito medio più alti per la popolazione di riferimento. La presenza in Garanzia Giovani di beneficiari con un profilo di rischio basso potrebbe essere interpretata anche come una strategia di attivazione tra le molte che i giovani mettono in campo nella ricerca del lavoro, ovvero per chi è in possesso di maggiori capacità e relazioni Garanzia Giovani è soltanto una chance in un ventaglio più ampio di possibilità che vengono esplorate contemporaneamente. Va anche detto che la profilazione⁸ non è in grado da sola di identificare il livello di attivazione di un giovane e per di più mescola alcune caratteristiche individuali con altre di contesto. Le indicazioni nazionali prevedevano poi di accogliere chiunque non fosse impegnato in un lavoro o in un'attività formativa al momento dell'iscrizione, quando si potevano immaginare definizioni più restrittive e capaci di focalizzare l'attenzione sul segmento più svantaggiato dei NEET (Rosina 2015). Il problema è che per andare a scovare i NEET più in difficoltà bisognava mobilitare i servizi sociali del territorio, avviando un processo molto più lungo e complesso.

La precedenza ai tirocini

Una seconda scelta strategica della Regione è stata quella di concentrarsi in prima istanza solo sui tirocini e sulle misure di recupero dell'abbandono scolastico. Queste ultime erano rivolte ai minorenni che non sono stati oggetto delle nostre interviste. Molti dei nostri intervistati hanno invece svolto dei tirocini. Useremo il termine tirocinio benché in realtà esso si dovrebbe riferire a periodi di formazione-lavoro professionalizzante previsti da specifiche carriere professionali come nel caso di giornalisti o avvocati. Questi di cui parliamo sono in realtà quasi tutti stage, vale a dire periodi di lavoro poco retribuito nei quali il contenuto formativo non è così professionalizzante e a volte non risponde ad alcun piano formativo.

I tirocini sono però molto richiesti dalle imprese ed è abbastanza agevole, per un giovane con un capitale sociale sufficiente sul territorio (Di Nicola et. al. 2009), trovare un'azienda che lo prenda come tirocinante con una modesta retribuzione a carico di un ente pubblico. In base alle nostre interviste prevale il numero dei tirocini attivati su iniziativa del beneficiari rispetto a quelli proposti dalle imprese tramite il centro per l'impiego o l'agenzia del lavoro. Laddove i servizi sono stati più attivi la quota dei tirocini da essi proposti arriva ad un terzo,⁹ mentre in molti altri casi, nei quali i centri per l'impiego ci sono stati descritti come piuttosto passivi, i beneficiari

7 Però le stime Isfol indicano un prevalenza delle condizioni di svantaggio nella popolazione target nazionale. Ministero del Welfare: Decreto Direttoriale 23 gennaio 2015 n.10

8 Età, genere, durata della presenza in Italia, titolo di studio, condizione occupazionale un anno prima, rischio familiare, variazione della disoccupazione territoriale, densità imprenditoriale territoriale. Ministero del Welfare: Decreto Direttoriale 23 gennaio 2015 n.10

9 Nostra intervista a Stefano Raia, Centro per l'impiego di Urbino, 23/08/2016

hanno dovuto fare tutto da soli. Non sono pochi gli intervistati che lamentano infatti un'inerzia dei centri nella intermediazione, e sembra di capire che questo sia dovuto in dosi variabili sia alla scarsa propositività che alla povertà di occasioni del mercato locale del lavoro. Per la loro gratuità e per la tolleranza rispetto agli aspetti realmente formativi i tirocini rischiano di trasformarsi in forme di sfruttamento di manodopera a basso costo per mansioni elementari ed, in alcuni casi, specialmente con giovani di formazione superiore, anche con mansioni abbastanza specializzate. Le nostre interviste raccontano numerose storie di attività lavorativa a tempo pieno retribuite meno della metà di un contratto normale e senza onere per l'impresa. Il vantaggio per il giovane è inversamente proporzionale alla durata della esperienza lavorativa già maturata.

Visto il successo di questa pratica, la Regione Marche ha deciso a fine 2016 di avviare un bando per tirocini anche per gli over 30, retribuiti 650 euro al mese e con un orario di lavoro minimo di 25 ore settimanali e massimo di 40. Questo potrà aumentare le possibilità di ri-attivazione per le persone che sono state estromesse dal mercato del lavoro dopo alcuni anni di esperienza. Ma se il loro numero fosse significativo spingerebbe in direzione di una svalutazione dell'offerta di lavoro qualificata e già esperta.

Il problema della bassa retribuzione sembra non aver pesato troppo nella percezione dei giovani quando essi sono, come nella quasi totalità dei nostri intervistati, ancora dipendenti economicamente dalla famiglia di origine. I giovani intervistati aspettano però che si verifichi almeno una delle due seguenti condizioni:

- Che l'attività svolta abbia comunque un contenuto formativo o almeno insegni le principali competenze relazionali necessarie in un ambiente di lavoro, come a rispettare impegni e orari e a stare con gli altri lavoratori. Questo apprendimento diventa meno importante con il passare dell'età quando si cumulano le esperienze, sia pure transitorie, di lavoro. E tra i nostri intervistati ve ne erano diversi con esperienze significative. Dalle nostre interviste emerge come i giovani abbiano ridimensionato le loro aspettative lavorative, tanto da considerare utile questo tipo di tirocinio anche quando non conduce ad una prospettiva di assunzione. Questo potrebbe forse spiegare anche i giudizi tutto sommato positivi rilevati tramite questionario on line da Isfol (Isfol 2016).
- L'attività si configura come un avvicinamento all'impresa o al settore lavorativo nel quale si hanno ragionevoli aspettative di ottenere un contratto di lavoro. Questo dipende in larga parte dallo spirito con il quale l'impresa decide di attivare questi percorsi, ma anche dalla possibilità di venire in contatto con reti di relazione durante l'attività di tirocinio.

Nessuna delle due condizioni si verifica quando al giovane è offerto un tirocinio per scaricare camion come lavoro occasionale o per stare al banco dei gelati durante la stagione estiva o per altre attività nelle quali la formazione è minima e le aspettative di lavoro stabile prossime allo zero. Il rischio è anzi che l'esistenza di queste forme di tirocinio deformi il mercato del lavoro stagionale riducendo al minimo i compensi e diventando piuttosto una forma di sovvenzione per imprese terziarie prive di contenuto

innovativo ad esclusivo vantaggio dell'impresa anche nei confronti della concorrenza con le altre aziende.

Nel grande numero però questi tirocini sembrano aver dato qualche risultato positivo. A questo proposito la Regione Marche riporta dati che erano già considerati soddisfacenti a novembre 2015. “Circa la metà dei tirocinanti (con tirocinio concluso) risulta attualmente occupato. Di questi, circa la metà risulta occupato presso la stessa azienda ospitante, di cui il 18% con contratto a tempo indeterminato o apprendistato. Nel complesso, circa il 27% dei tirocinanti è stato ricollocato con contratto a tempo indeterminato o apprendistato, a comprova del buon esito dell'esperienza formativa e lavorativa sviluppata attraverso il tirocinio stesso¹⁰.” Vi sono pochi dati per poter comparare i risultati di Garanzia Giovani con i tirocini precedenti. I dati però sembrano coerenti con quelli dei tirocini universitari nei quali però il contenuto formativo dovrebbe essere garantito dall'accordo tra università e azienda. Stando ai risultati dell'indagine condotta da Almalaurea (2016) nel 2014 sui laureati che avevano concluso gli studi nello stesso anno ed avevano svolto un tirocinio formativo riconosciuto dal corso di studi, chi ha svolto un tirocinio ha visto crescere del 13,5% la possibilità di trovare un impiego ad un anno dal termine degli studi. Alcuni dati recenti aggiungono poi a questo quadro un particolare rilevante: quasi due laureati su tre (per la precisione il 59,4%) sarebbero disponibili a fare uno stage di sei mesi addirittura gratis, pur di avere l'opportunità di farsi conoscere da un'azienda e arricchire il proprio curriculum.”¹¹ In tempi più recenti il fondatore di Almalaurea, Andrea Cammelli, ha sostenuto che il tirocinio universitario, spesso di 400 ore e anche più, e in misura crescente all'estero, aumenta del 12% le probabilità di trovare un'occupazione¹². Non è facile determinare il confine tra stage formativo e sfruttamento della condizione di bisogno dei giovani sul mercato del lavoro. I casi di sfruttamento del lavoro degli stagisti anche con livelli di professionalità elevati erano numerosi e documentati già prima che la crisi economica impoverisse ulteriormente il campo delle opportunità di lavoro (Voltolina 2010).

La competizione tra le agenzie

Una terza scelta è stata quella di mettere in concorrenza assoluta servizi pubblici e privati nella prima fase del programma. Questa scelta è coerente con quella del Governo Letta e dell'allora ministro Enrico Giovannini di concepire Garanzia Giovani come un'arena competitiva tra regioni, permettendo ad un giovane di iscriversi in una regione qualsiasi a sua scelta, e tra diversi operatori, mettendo sullo stesso piano pubblici e privati. Nelle Marche, come nel resto d'Italia, gli operatori pubblici hanno saputo superare quelli privati raccogliendo l'80% delle risorse disponibili per i tirocini. Va detto però che questi operatori privati nelle Marche sono solo in piccola misura

10 Regione Marche, La garanzia Giovani nelle Marche, cit. pag. 16

11 Voltolina E., *Dalla Parte dei laureati: lo stage serve a trovare lavoro?*, in *Repubblica degli Stagisti*, 12 maggio 2009, www.repubblicadeglistagisti.it

12 Tirocini e stage a scuola e in Università. 11 settembre 2013 su <https://www.almalaurea.it/informa/news/2013/09/11/tirocini-stage-scuola-universita>

Agenzie per il lavoro, mentre si tratta in prevalenza di altri soggetti, connessi con le associazioni di rappresentanza di interesse o con enti di formazione.

Questa sorpresa rispecchia una considerazione positiva a livello nazionale che è stata sottolineata anche dal Governo in carica. Il responsabile della segreteria tecnica del Ministero del Welfare, Bruno Busacca, ha dichiarato infatti che «La gran parte dei giovani sono stati presi in carico dai centri per l'impiego pubblici che pure non erano abituati a queste pratiche, tanto che si diceva che non ce l'avrebbero fatta. (...) Pur così debole e fragile il sistema dei centri per l'impiego ha dimostrato capacità inattese quando è stato messo alla frusta. (...) Se si pensa che nei centri per l'impiego lavorano 10mila funzionari, contro i 50mila della Francia, e che solo 8mila sono assunti a tempo indeterminato, e che dei 10mila 1700 operano in Sicilia, si capisce che lo sforzo è stato davvero considerevole.»¹³ L'esperienza di Garanzia Giovani è apparsa così significativa che nella stessa sede il dott. Busacca ha asserito che Garanzia Giovani sarà preso come caso scuola per la governance delle politiche del lavoro nel futuro. Egli ha però anche osservato che «Tra gli errori c'è stato un investimento eccessivo nei tirocini, forse dovuto a scarsa fiducia nella ripresa del mercato del lavoro. Nel numero complessivo dei tirocini, anche precedenti, il 25% circa hanno poi attivato un rapporto di lavoro».¹⁴

I percorsi formativi riservati ai soggetti privati

Una terza scelta è stata quella di escludere i centri per l'impiego dalle misure successive ai tirocini ed in particolare dai progetti di formazione. La Regione, forse sorpresa dalla prevalenza del pubblico sul privato nella misura relativa ai tirocini, ha deciso di derogare al principio della contendibilità in precedenza declamato, per permettere ai soggetti privati di guadagnare maggiore spazio. Del resto, il trasferimento dell'attività formativa dalle province alle regioni ha messo la Regione in conflitto di interessi in quanto stazione appaltante ed ente di formazione. Una ricaduta negativa di questa decisione è stata però l'avvilimento delle strutture pubbliche di formazione che la Regione ha ereditato dalle province alcune delle quali in precedenza avevano visto casi di sviluppo di buone competenze. Se le performances dei centri per l'impiego hanno sorpreso quando questi sono stati messi alla prova da Garanzia Giovani, non si poteva pensare a cura analoga per la formazione pubblica?

La Regione documenta di aver svolto attività di controllo sia sui tirocini che sulla formazione. Dalle nostre testimonianze, che non si possono considerare un campione rappresentativo, i corsi di formazione appaiono in effetti ben organizzati. I giovani si lamentano però di come a questi corsi accurati non corrisponda sul territorio una significativa domanda di quel tipo di professionalità. L'impressione, anche parlando con gli operatori, è che il sistema a grande prevalenza di piccola impresa e di servizi non avanzati fatichi ad esprimere orientamenti chiaramente leggibili e previsioni di fabbisogno per il futuro. Perciò la programmazione dell'attività formativa si fa sulla base del buon senso, dell'intuizione, delle richieste degli utenti e delle indicazioni

¹³ Dichiarazione durante il Workshop nazionale del progetto FP7 INSPIRES sulla resilienza del mercato del lavoro per i lavoratori giovani ed over 50, Roma 26 maggio 2016

¹⁴ Ibidem

approssimative delle associazioni di categoria. «Certamente, dal lato dei lavoratori scontiamo tutte le carenze dei nostri sistemi di orientamento che non sono né permanenti né aggiornati (...) Qui possiamo fare un po' di retorica anche sul nostro sistema produttivo molto polverizzato, legato ad una storia di 40-50 anni in cui tutto è andato avanti grazie all'azione del proprietario-imprenditore, ma che a un certo punto non è riuscito a crescere» (Fano, Gambardella, Margiocco 2015). Le stesse agenzie formative nelle Marche sono in prevalenza connesse con gli enti di rappresentanza di interesse del mondo produttivo. Questo può indubbiamente garantire una maggiore vicinanza al mercato del lavoro però, come abbiamo visto, non garantisce capacità divinatorie. Il rischio è anzi che si producano oggi competenze che sono già vecchie domani. Chi scrive ritiene che per troppi anni si sia messo l'accento sullo *skill mismatch* del mercato del lavoro come se la domanda di professionalità fosse presente, chiara e prevedibile nel mercato del lavoro, e fosse invece colpa delle agenzie educative o formative l'incapacità di farla incontrare con i giovani o i disoccupati. La crisi forse ha messo in chiaro come la domanda di competenze su un territorio non sia affatto chiara e prevedibile e forse non sarà mai sufficiente ad assorbire l'offerta. L'ex ministro ed ex presidente Istat Giovannini ci ha spiegato come tra i principali motivi della scarsa resilienza del nostro mercato del lavoro l'inadeguatezza delle politiche attive per l'impiego venga dopo la prevalenza di piccole imprese che investono pochissimo in innovazione e stanno sul mercato riducendo al minimo i costi e la scarsità di imprese più grandi che investono in innovazione, formazione e pianificazione per il futuro¹⁵.

Ed infatti da qualche anno è tornata la promozione del self-employment come soluzione alla disoccupazione giovanile, sottolineando come il lavoro pronto per i giovani non ci sia e perciò "se lo devono inventare". A questo proposito Garanzia Giovani offre finanziamenti anche per il self-employment, che sono stati però interpretati in chiave esclusivamente formativa. I finanziamenti alle start up devono perciò venire da altri canali e in questo campo il nostro paese è in ritardo sia sul versante pubblico che su quello del credito privato. Tuttavia i casi di successo delle nuove imprese sono numericamente resi inefficaci dall'alto tasso di mortalità delle imprese private e dal rischio di indebitamento dei giovani e delle loro famiglie che spesso li sostengono economicamente nell'avvio di una nuova attività imprenditoriale.

Capacità individuali e occupabilità

«Dopo le politiche sociali legate alle assicurazioni dei lavoratori e quelle volte ad offrire servizi e prestazioni sociali universali, siamo oggi di fronte alla terza generazione di politiche sociali: quelle di promozione delle capacità» (Paci 2011). «Tale approccio pone particolare attenzione alle effettive opportunità degli individui di essere o di fare ciò che realmente vogliono, intendendo la qualità della vita come libertà reale di vivere la vita a cui si attribuisce, a ragione, valore» (Busilacchi 2011). Le politiche di capacitazione dovrebbero dunque essere orientate all'accrescimento della qualità della vita. In Italia c'è una storica carenza di quelle politiche che vengono definite

¹⁵ Nostra intervista del 28 gennaio 2015 nell'ambito del progetto Inspires, <http://www.inspires-research.eu/>

di “investimento sociale”, sebbene qualcosa sia stato fatto nel campo dell’abitare. Le politiche del lavoro in Italia da venti anni spingono da un lato sul pedale della crescente de-regolazione dei contratti di lavoro per andare incontro e assecondare un mercato sempre più instabile e frammentato, e dall’altro su alcuni ammortizzatori sociali che cercano di soccorrere i lavoratori espulsi dal mercato dalle file del lavoro dipendente tradizionale, trascurando tutte le forme lavoro non standard, di piccola impresa o autoimpiego che nel frattempo sono diventate sacche crescenti di precarietà e disagio. Le ultime riforme, cosiddette Fornero (2012) e Jobs Act (2015), hanno cominciato ad avere un approccio più universalista ma siamo ancora ai primi passi. «La strategia dell’investimento sociale lega, invece, la problematica della disoccupazione innanzitutto alla carenza di adeguate qualificazioni e competenze necessarie per trovare lavoro oggi e in futuro; ed è pertanto orientata a privilegiare politiche sociali volte alla crescita del cosiddetto “capitale sociale” (Coleman 2005) per aumentare occupazione e occupabilità costruire sistemi di flex-security in grado di coniugare la massima flessibilità dei mercati del lavoro con la massima tutela e protezione delle forze lavoro (...) con un approccio volto a massimizzare la “capacitazione” delle persone, perseguire le pari opportunità (...) creare le condizioni di un maggior protagonismo dei singoli». (Ascoli, Sgritta 2015:10). L’occupabilità è solo un aspetto della capacitazione individuale, ma è su questo che insiste il progetto di Garanzia Giovani in Italia, se non si considerano le misure indirizzate ai soli minori per il loro recupero nei casi di abbandono scolastico. Non è questa la sede per chiedersi se queste politiche mirate alla cosiddetta occupabilità siano in grado di sostituire le vecchie politiche keynesiane di investimento nel capitale materiale. Possiamo convenire che «Lo scopo (non tanto nascosto) di questa strategia è di ridurre nel medio-lungo termine le risorse destinate alla protezione sociale e alla redistribuzione, cioè la spesa sociale» (ivi:11). Il modello per l’Italia sembra essere quello del mercato del lavoro britannico con il suo alto tasso di partecipazione e basso livello di qualificazione della larga parte delle professioni terziarie. Perché il corollario resta quello di una fede nella capacità del mercato di offrire sempre la miglior ripartizione delle risorse e quindi della necessità delle politiche pubbliche di inseguire le sfaccettature e le mutevolezze del mercato per adattare i giovani al mercato e non il mercato ai giovani. Da queste premesse ne consegue che per rafforzare la resilienza sul mercato del lavoro dei giovani si deve investire nella loro capacità di adattare la loro offerta alle diverse condizioni della domanda. Ecco perciò che il concetto di occupabilità, che è il primo obiettivo delle politiche di Garanzia Giovani, è primariamente orientato al mercato (Cuzzocrea 2015). Si diventa occupabili quando le capacità di cui sopra trovano una domanda sul mercato. «La resilienza non è sempre la capacità di un sistema di tornare la suo stato iniziale. (...) Sistemi resilienti possono non avere uno stato di base a cui tornare, essi possono riconfigurare continuamente e fluidamente se stessi per adattarsi alle circostanze sempre cangianti, continuando a perseguire i loro obiettivi». (Zolly, Healy 2012). Se consideriamo la domanda di lavoro come un dato non condizionabile dalle politiche pubbliche nel breve periodo è perciò evidente che una politica di accrescimento della resilienza rispetto ad un mercato in continuo cambiamento e diversificazione territoriale consiste nella capacità di adattare l’offerta di lavoro a queste condizioni mutevoli. La occupabilità di ciascuno diventa il perno della sua resilienza, come se fosse una proprietà individuale. Una politica orientata

all'occupabilità deve però fare riferimento ad un mercato locale, regionale, nazionale, continentale o addirittura mondiale, e magari promuovere strumenti per mettere in connessione questi diversi mercati facendo circolare l'offerta di lavoro. In questo senso l'ambito europeo di Garanzia Giovani e la sua declinazione in termini di competizione interregionale in Italia, rispondono a questa aspirazione. Inoltre la domanda può essere stabile o temporanea, in crescita o in via di esaurimento. Insomma l'occupabilità è un concetto relazionale tra una persona, le sue mutevoli capacità, e le mutevoli condizioni del contesto di riferimento dipendenti dalle scelte strategiche degli altri attori sul mercato. Quando le vocazioni territoriali erano più chiare e le prospettive per il futuro erano più stabili ed era assai più facile definire l'occupabilità. Oggi è diventata una scommessa.

L'insieme delle misure di Garanzia Giovani considera il mercato come un fatto esterno e parte dal presupposto che le risposte si trovino comunque nel mercato e che solo riducendo il *mismatch* tra domanda e offerta si riuscirà a promuovere l'occupazione.

Dalle nostre interviste emerge come i soggetti già dotati di un buon grado di occupabilità e di capitale sociale ricevano un beneficio *effettivo* in termini di inserimento sul mercato del lavoro. Essi stessi si fanno promotori di tirocini presso imprese interessate e per questi casi il bonus occupazionale di Garanzia Giovani rappresenta un aiuto importante. Non abbiamo però letto alcun dato né al livello locale né a livello nazionale che dimostri come questo vantaggio individuale si traduca in un aumento generale del livello di occupazione. Le testimonianze da noi raccolte sembrano piuttosto sottolineare l'importanza delle condizioni locali del mercato del lavoro. I nostri intervistati non hanno infatti dimostrato grande propensione ad accrescere la loro occupabilità ampliando l'ambito geografico del mercato del lavoro di riferimento e sembrano preferire la riduzione delle loro aspettative alle strategie di mobilità. Questo però potrebbe essere un deficit dovuto all'autoselezione del campione o del tipo di programma offerto da Garanzia Giovani nelle Marche. Appare invece evidente, per quanto statisticamente non generalizzabile, che per i meno occupabili o i meno dotati di capitale sociale le misure di Garanzia Giovani risultano poco efficaci e richiederanno ulteriori elementi di intervento che devono ancora essere studiati.

Prime analisi sull'implementazione

La *governance* della Garanzia Giovani nelle Marche è esercitata dalla Regione in quanto Organismo Intermedio del Programma Operativo Nazionale della *Youth Employment Initiative* della Unione Europea. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ripartito le risorse per la realizzazione del Piano di attuazione della Garanzia Giovani: alla Regione Marche è stata assegnata la complessiva somma di euro 29.299.733. A marzo 2016 la capacità di impegno economico sfiorava il 96% delle risorse stanziare, terza performance dopo Lombardia e Abruzzo. Per l'attuazione del programma è stato adottato un modello cooperativistico pubblico – privato che definisce le modalità di cooperazione tra i servizi per l'impiego pubblici e quelli privati nonché con le reti attive nel territorio, tutti chiamati ad erogare le misure previste dal programma, lasciando all'utente la scelta rispetto al canale che ritiene più opportuno attivare. La scelta di

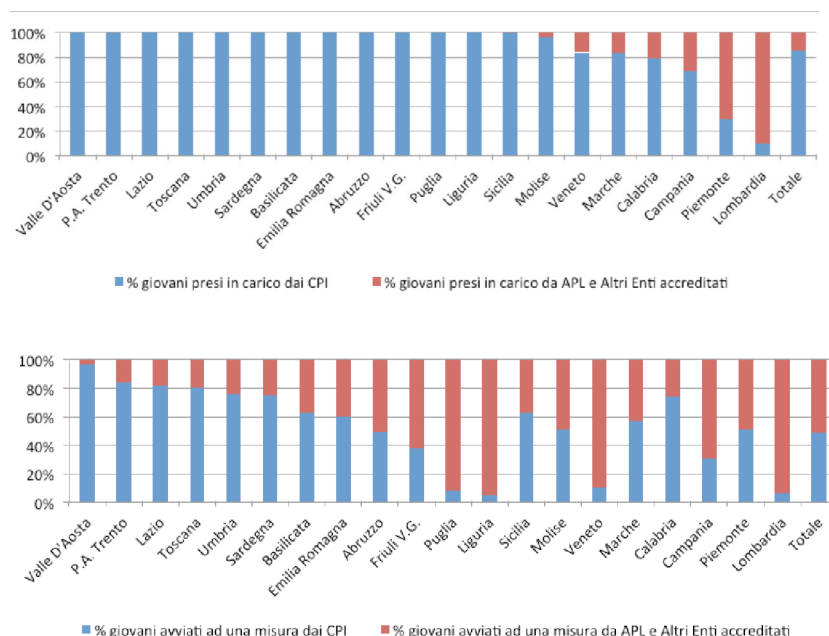
operatività prende origine in previsione di un possibile alto numero d'iscrizioni e della conseguente situazione di difficoltà, da parte dei servizi pubblici, nell'erogare le misure della GG (oltre a tutte le altre attività istituzionali connesse): in questa ottica il ricorso all'esternalizzazione dei servizi appare strategico per garantire la capillarità dei servizi da erogare e la possibilità di cogliere un elevato numero di destinatari (OMLRegione Marche, 2015).

Nelle Marche la ricettività dei giovani rispetto progetto Garanzia Giovani è stata molto alta, come dimostra la percentuale di adesione dei potenziali beneficiari (NEET) residenti sul territorio: secondo i dati Isfol (3 marzo 2016) i partecipanti registratisi, suddivisi in base alla regione di residenza, superavano nelle Marche il 90% del bacino potenziale contro una media nazionale del 56%. Tale rapporto risulta in assoluto tra i più elevati a livello nazionale, segno di una partecipazione importante dei giovani a livello regionale. D'altra parte, tale afflusso di persone, di gran lunga superiore alla media nazionale, ha messo a dura prova la capacità organizzativa dei servizi competenti.

A maggio 2016, il numero di registrati era pari a 31.139 individui, con un sostanziale equilibrio tra i generi. Guardando alle fasce d'età, il 54,4% dei registrati residente nelle Marche aveva tra i 19 e i 24 anni, il 38% tra i 25 e i 29, mentre solo il 7,5% aveva dai 15 ai 18 anni di età. I dati sulle adesioni effettuate organizzate per la regione scelta dal giovane partecipante riportano invece che 35.816 giovani NEET in Italia hanno scelto la regione Marche per iscriversi al programma. Di questi, 5.729 NEET, il 16% del totale, risultavano residenti in un'altra regione, a dimostrazione del fatto che le Marche hanno esercitato una certa capacità attrattiva nei confronti di giovani inoccupati provenienti da altri contesti locali. Viceversa, 3.289 giovani residenti nelle Marche hanno aderito al programma di YG iscrivendosi in un'altra regione. Dopo l'adesione, i giovani presi in carico (ovvero che hanno siglato un patto di attivazione con i Centri per l'impiego o soggetti privati) erano 15.915 al 30 aprile e 16.880 al 26 maggio, per un indice di copertura del 55%, più basso della media nazionale del 74%. Oltre l'80% delle prese in carico sono state effettuate dai Centri per l'impiego pubblici, risultando comunque tra le regioni in cui il ruolo delle APL in questa fase è stato più rilevante. Per quanto riguarda invece la fase di avviamento ed erogazione di politiche attive, i dati evidenziano il regime di concorrenza pubblico-privato scelto dalla regione: la percentuale di interventi erogati dai CPI sfiora il 60. Conseguentemente, per quanto riguarda le APL, lo stesso valore si attesta intorno al 40%.

Oltre alle attività di orientamento specialistico, che hanno interessato oltre 800 individui, l'effettiva erogazione di misure di politica attiva ha coinvolto, al 30 aprile 2016, circa 7.600 giovani. A conferma di quanto detto nei paragrafi precedenti, come si può notare dalla tabella 2, i tirocini sono stati gli interventi cui si è ricorso con maggior frequenza (3.362, il 44% del totale). A conferma di quanto detto nei paragrafi precedenti, come si può notare dalla tabella 2, i tirocini sono stati gli interventi cui si è ricorso con maggior frequenza (3.362, il 44% del totale). Un ruolo importante è stato poi svolto dal bonus occupazionale per le imprese, con 2.112 istanze (circa il 28% delle misure avviate) riguardanti principalmente ragazzi con più di 20 anni che hanno sottoscritto un contratto a tempo indeterminato (49% dei casi) o un contratto di apprendistato professionalizzante (39% dei casi).

Fig. 2 - Percentuale di giovani avviati e presi in carico per struttura e regione



Fonte,
Isfol 2016

Significativo è stato anche il ricorso a misure di formazione (1.244 istanze, pari al 16% del totale), mirate sia al reinserimento lavorativo (748 istanze), sia alla re-immissione in percorsi formativi (496), e il servizio civile (722 istanze). L'ampio ricorso ai tirocini ci consente poi alcune ulteriori riflessioni, che ne disaggregano la composizione a livello di provincia e attori di riferimento (per queste considerazioni ci riferiamo a dati più recenti, aggiornati a giugno 2016). Innanzitutto, il modello misto pubblico-privato ha visto comunque una prevalenza dei centri per l'impiego provinciali come enti di intermediazione: i centri hanno infatti avviato oltre 2.900 tirocini sul totale di 3.343 (87%), mentre le principali agenzie private per il lavoro attive nella regione Marche rispetto a Garanzia Giovani (GG4YOU e LABJOB) sono stati agenti di intermediazione per 429 tirocini. Dalla successiva tabella 2 si nota inoltre l'assenza di un preciso pattern che collega il numero di tirocini attivati e la condizione della popolazione giovanile all'interno della provincia di riferimento. Infatti, il maggior numero di questi interventi è stato realizzato nella provincia di Pesaro-Urbino (843 tirocini), in cui la disoccupazione 15-29 è particolarmente alta, ad indicare difficoltà prolungate dei giovani nel processo di transizione scuola-lavoro nonostante la presenza di un ateneo universitario. Tuttavia, a seguire troviamo la presenza di Ascoli-Piceno (646 tirocini), dove la disoccupazione giovanile è più contenuta, così come la popolazione e il numero di disoccupati. La più popolosa provincia di Ancona, che presenta anche il maggior numero di disoccupati, ha avviato invece un numero minore di tirocini, forse anche per la peculiare struttura per età della disoccupazione, che risulta particolarmente alta per la popolazione 15-24 ma

si abbassa notevolmente considerando l'intera fascia 15-29. Questo tende ad indicare una condizione comparativamente più favorevole della fascia 25-29, particolarmente soggetta al ricorso a tale intervento che è invece più marginale, ad esempio, per la fascia d'età 15-18. Sono probabilmente differenze più strettamente legate al contesto locale a spiegare le variazioni rilevabili in tabella: in particolare l'attivismo dei centri per l'impiego provinciali e la relativa strategia di intervento possono condurre alla decisione di attivare più tirocini per raggiungere il maggior numero di destinatari possibile, o viceversa di costruire interventi più strutturati, magari in più fasi, ma ovviamente meno numerosi. La diversa capacità delle agenzie private di attrarre e utilizzare fondi, in un regime di competizione con l'attore pubblico, e la disponibilità del tessuto imprenditoriale locale a partecipare a progetti che prevedono di avviare stage aziendali, sono inoltre variabili che incidono sulla distribuzione delle risorse sul territorio per lo svolgimento dei tirocini.

Ta. 2 - Indicatori provinciali del mercato del lavoro giovanile e tirocini avviati in GG

Provincia	Popolazione (migl.)	N Disoccupati (migl.)	Tasso Disocc. 15-24	Tasso Disocc. 15-29	Tirocini avviati dal CPI
Ancona	476	21	35,7	21,6	589
Pesaro-Urbino	361	18	34,6	26	843
Macerata	320	13	28,1	22,9	581
Ascoli-Piceno	210	10	24,7	17,8	646
Fermo	175	7	33,5	23,1	175
Marche	1.544	69	32	22,6	3343

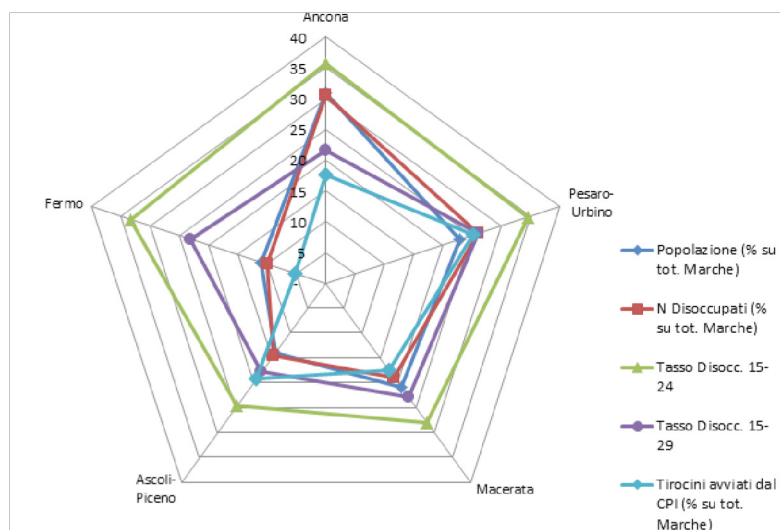
Fonte: Istat RFL database, nostre interviste

Tab. 3 - Misure avviate al 30 aprile 2016

Misure avviate	Misura	Istanze	Note
Formazione Mirata Inserimento Lavorativo	2a	748	Persone avviate
Reinserimento 15-18enni in Percorsi Formativi	2b	496	Giovani 15-18enni avviati
Accompagnamento al lavoro	3	35	Individui coinvolti
Tirocinio	5	3.362	Tirocini avviati (3.321 giovani)
Servizio Civile	6	722	Volontari avviati al servizio civile
Autoimpiego e autoimprenditorialità	7	123	Beneficiari coinvolti
Bonus occupazionale	9	2.112	Istanze confermate (fonte INPS)
Totale persone avviate		7.598	

Fonte: Osservatorio regionale mercato del lavoro della regione Marche

Fig. 3 - Indicatori provinciali del mercato del lavoro giovanile e tirocini avviati in GG



Fonte: Istat RFL database, nostre interviste

Tabella Fig. 3

Provincia	Popolazione (% su tot. Marche)	N Disoccupati (% su tot. Marche)	Tasso Disocc. 15-24	Tasso Disocc. 15-29	Tirocini avviati dal CPI (% su tot. Marche)
Ancona	31	30	36	22	18
Pesaro-Urbino	23	26	35	26	25
Macerata	21	19	28	23	17
Ascoli-Piceno	14	14	25	18	19
Fermo	11	10	34	23	5
<i>Marche</i>	<i>1544</i>	<i>69</i>	<i>32</i>	<i>22,6</i>	<i>3343</i>

Fonte: Istat RFL database, nostre interviste

Per quanto riguarda infine l'esito occupazionale dei tirocini, questione piuttosto dibattuta nelle ricerche che valutano gli esiti di GG (Isfol 2016), la maggioranza di coloro i quali hanno intrapreso e concluso tale misura risultano occupati in un lavoro dipendente (55,1%), il 44,6% è invece disoccupato e un marginale 0,3% ha intrapreso un'attività autonoma. Per coloro i quali il tirocinio ha condotto ad un ingresso nel mercato del lavoro, si nota una prevalenza dei contratti a tempo determinato (41,6%)

e di apprendistato (30,6%), mentre è comunque significativa ma minoritaria la quota di coloro i quali sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato (22%) (OML Regione Marche 2016).

Le interviste con i beneficiari

La percezione dei giovani marchigiani riguardo alle dinamiche del lavoro giovanile è importante per la programmazione degli interventi di politiche attive ed è stata testata recentemente (ANL 2013) attraverso una analisi CAWI su un target di 800 giovani dai 15 ai 35 anni. Questa indagine è stata propedeutica alla programmazione di Garanzia Giovani nelle Marche. Per approfondire il punto di vista soggettivo dei beneficiari dopo la prima implementazione della suddetta politica abbiamo svolto una serie di interviste semi-strutturate sulla base di una traccia. E' stato coinvolto un campione selezionato per quote di trenta intervistati tra i 18 ed i 30 anni che avessero partecipato e portato a termine una misura di Garanzia Giovani entro il primo trimestre del 2016¹⁶.

Il campione di persone intervistate riflette la composizione dei partecipanti a Garanzia Giovani nelle Marche che vede una leggera prevalenza del genere femminile. Sono state considerate due fasce di età 18-24 e 25-29 con l'esclusione dei minorenni che non sono stati coinvolti in ragione del numero esiguo dei partecipanti al programma e di alcuni vincoli di carattere legale nella raccolta delle interviste. La partecipazione alle misure di GG riflette le quote a livello regionale in cui i partecipanti sono stati ripartiti principalmente tra tirocini, corsi di formazione professionale e servizio civile regionale.

Tab. 4 - Misure per GG attivate a livello regionale per genera, età ed ente intermediario

Misura	Tot	Genere		Età			Ente intermediario								
		M	F	1518	1924	2529	Prov. AN	Prov. MC	Prov. FM	Prov. AP	Prov. PU	GG4 YOU	LAB JOB	PGG	
Misura 2a - formazione profile	722	342	380	25	304	393	71	6	2	196	44	127	199	77	
Misura 5 - tirocini	3343	1544	1799	38	1870	1435	589	581	255	646	843	266	163	0	
Misura 6 - servizio civile	438	152	286	1	193	244	117	86	53	59	47	36	40	0	
TOTALE	4503	2038	2465	64	2367	2072	777	673	310	901	934	429	402	77	

Fonte: Regione Marche - Osservatorio Mercato del Lavoro

¹⁶ Il campionamento è stato svolto tramite un primo contatto email collegato ad una pagina web predisposta per una pre-selezione del campione attraverso i dati forniti dalla Regione Marche e dai Centri per l'Impiego e la Formazione di Urbino, Fano nonché dall'ente di formazione IAL di Macerata. Successivamente le persone interessate sono state contattate e intervistate di persona presso i propri luoghi di lavoro o di residenza.

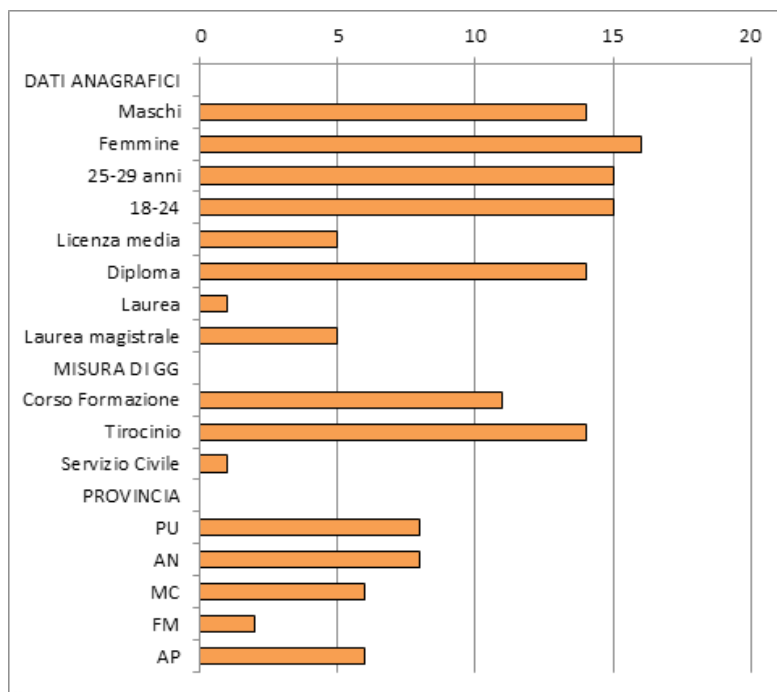
La situazione lavorativa attuale degli intervistati dopo lo svolgimento di un'attività nel progetto Garanzia Giovani è diseguale, e non è immediatamente distinguibile il beneficio per l'occupabilità auspicato dalle linee guida del progetto, tranne in rari casi di assunzione diretta presso l'azienda dove è stato svolto il tirocinio. Infatti 11 persone sono disoccupate e vivono con lavori in nero o sono completamente dipendenti dai genitori. Sette sono impiegate con contratti a tempo determinato o con una delle molte forme del lavoro precario, compreso il pagamento tramite voucher. Due persone beneficiano di un tirocinio retribuito e del servizio civile nazionale. Due si dichiarano liberi professionisti o lavoratori autonomi, mentre soltanto due persone hanno beneficiato di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti ai sensi della legge 183/2014, mentre solo una persona ha attualmente un contratto di apprendistato a riprova di quanto questa forma di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro non stia funzionando come previsto (Cefalo et al. 2015). Il titolo di studio prevalente tra gli intervistati è il diploma di scuola secondaria, seguono le persone con laurea specialistica e magistrale e infine 5 persone hanno la licenza media e riflettono la percentuale preoccupante del circa 23,4% dei giovani tra 19 e 25 anni che hanno raggiunto soltanto questa prima meta formativa (Istat 2015). Tuttavia per la specifica composizione delle forze produttive, il mancato possesso di un titolo di studio universitario non comportava secondo l'Istat fino almeno al 2011 particolari svantaggi sul mercato del lavoro (ivi:17), mentre la mancanza del titolo di scuola secondaria di secondo grado costituisce di per sé uno svantaggio ed il mancato raggiungimento di uno standard Europeo. La gran parte degli intervistati convive ancora con i genitori, pur avendo superato in alcuni casi anche i 25 anni. Questa coabitazione si associa con una forte dipendenza economica dalla famiglia di origine quando non è presente un reddito da lavoro. Le donne giovani tendono ad essere maggiormente indipendenti dalla famiglia, scegliendo di coabitare con il partner o con altre giovani per ammortizzare le spese di affitto. Tuttavia solamente 7 intervistati su 30 vivono fuori dal nucleo familiare di origine. Soltanto in due casi le intervistate hanno dichiarato di avere figli. L'incidenza di problemi di salute o disabilità croniche non è risultata rilevante sebbene nei quattro casi in cui è presente viene indicata dai diretti interessati come una causa importante della difficoltà di trovare un'occupazione. Abbiamo analizzato le interviste secondo la scaletta tematica con la quale sono state raccolte, con l'obiettivo di collegare il vissuto soggettivo alla analisi della politica pubblica realizzata fino ad ora. Per questo motivo abbiamo raccolto una selezione di estratti in cinque passaggi che vanno dalla descrizione della propria esperienza di formazione in chiave di occupabilità fino ad un giudizio sull'attività svolta nel quadro di Garanzia Giovani.

L'analisi delle interviste

L'analisi delle interviste è stata svolta seguendo delle linee tematiche interne alla traccia che è stata utilizzata dagli intervistatori. Questa aveva come obiettivo quello di comprendere l'articolazione tra esperienza di formazione personale, esperienze lavorative e di attivazione precedenti all'accesso al progetto Garanzia Giovani, la capacità e le esperienze di ricerca di lavoro ed infine i giudizi soggettivi sull'esperienza nel progetto. Infine abbiamo tentato di abbozzare una tipologia dei principali

profili idealtipici emersi dalle interviste e da una valutazione globale del contesto socioeconomico dei giovani marchigiani.

Fig. 4 - Caratteristiche degli intervistati (totale di 30 interviste realizzate)



Fonte: elaborazione propria

La formazione

Come è noto le transizioni scuola-lavoro sono uno dei punti più deboli del mercato del lavoro italiano ed uno dei passaggi critici in cui si manifesta la vulnerabilità di numerosi giovani (Pastore 2012).

Se potessi tornare indietro cambierei la scuola perché purtroppo il nostro diploma non vale più niente [...] proprio la formazione non è stata capace di darci uno sbocco nel mondo del lavoro. *[Intervista 8 - 26 anni donna, disoccupata]*

Io sono diplomato in tecnico per le industrie elettriche [...] A scuola mi sono trovato sempre bene anche con i professori, andavo anche bene mi piaceva come scuola. Ce l'avevano anche detto 'noi vi aiutiamo quando prendete il diploma vi aiutiamo a trovare il lavoro abbiamo i contatti con diverse aziende', pensavo

che fosse più una cosa collaborativa invece è finito il diploma e sono stato abbandonato, io sono andato diverse volte a trovare i professori ma finito lì [...] Il primo anno ho fatto difficoltà a trovare lavoro nonostante il diploma tecnico che pensavo avesse molti più sbocchi. *[Intervista 24 - 25 anni uomo, servizio civile nazionale]*

Coloro i quali hanno ottenuto dalla scuola superiore o dall'università una relazione solida con il mercato del lavoro sono pochissimi, i più lamentano la scarsa connessione della formazione con l'universo lavorativo e sottolineano gli esiti spesso deludenti di tali esperienze.

Mi sono fermata alla triennale perché comunque non l'ho ritenuto abbastanza formativo per quello che volevo fare io. Io volevo diventare un grafico, ma venivano fornite solo materie teoriche o anche buttate a caso, quindi ho deciso di andare a lavorare. *[Intervista 14 - 30 anni donna, contratto part-time]*

Il difficile rapporto con il mercato del lavoro

Quasi tutti gli intervistati sfuggono allo stereotipo del NEET inattivo e passivo che abbonda nelle narrazioni giornalistiche ed accademiche del mondo del lavoro giovanile e per giunta molti non hanno mai sentito nominare neanche l'acronimo. Tutti e tutte hanno esperienze lavorative alle spalle ma spesso scarsamente remunerate, poco strutturate e dunque deludenti.

È passato un mesetto e non mi ha dato niente...e [ha detto] guarda è meglio che lavori gratis e in inverno vieni a lavorare con me. Non mi è piaciuto quello. Io mi sono fatto un culo grosso così per tutto un mese e tu mi dici questo? Quello non mi è piaciuto per niente, dopo che mi ha fatto così io non sono andato mai più a lavorare *[Intervista 2 - 26 anni uomo, disoccupato]*

Soprattutto nei più giovani emerge poi una difficoltà a mettere a fuoco un percorso di ricerca del lavoro e di costruzione delle competenze coerente con una strategia.

Per due anni avevo un contratto a progetto rinnovato continuamente, poi subappaltato a una cooperativa perché non si poteva fare un altro rinnovo [...] poi è iniziato il mio ingresso nel mondo del precariato, lavori saltuari e così via. Ho fatto molti altri corsi di formazione varia...da lì ho fatto dei corsi di cucina, nel 2008-9, ...ho fatto un corso di formazione di abilitazione al commercio alimentare, ho fatto corsi presentazione caffetteria...poi ho fatto anche tanti lavori, come in fabbrica...poi ho fatto un corso di programmazione HTML, conseguito la qualifica di webmaster, ho fatto molti corsi d'inglese, parallelamente ho lavorato in un Bed & Breakfast. *[Intervista 6 - 28 anni uomo, lavoratore autonomo]*

Comunque nella maggior parte delle interviste emerge una costante attività nelle biografie degli intervistati che oscilla tra lavori in regola e lavoro nero.

Io ho fatto il servizio civile nel febbraio 2008 – 2009. Poi è iniziato il lavoro stagionale nel 2011 fino al 2015, però era solo un po' di luglio e un po' di agosto, agosto quasi tutto e giugno e luglio un po' così quando c'avevo tempo. Sono iscritta al centro per l'impiego ed anche a molte agenzie di lavoro private, sono stata sempre attiva. *[Intervista 25 - 27 anni donna, disoccupata]*

La ricerca del lavoro e le istituzioni pubbliche

La ricerca di un impiego passa per i nostri intervistati in modo prioritario attraverso le conoscenze familiari e personali ma dove queste non sono sufficienti il Centro per l'Impiego locale, le Agenzie per il lavoro private ed i numerosi canali internet sono l'ambito a cui essi si rivolgono, spesso però in maniera disordinata, con scarsa strategia e con una visione della domanda di lavoro del territorio che si poggia su percezioni soggettive e poco chiare. La ripetizione continua di risposte negative naturalmente incide in molti e molte sull'immagine di sé innescando una spirale negativa di caduta dell'auto-stima. Le motivazioni personali giocano poi un ruolo fondamentale nella determinazione con cui viene ricercato il lavoro e sul tipo di aspettative in quanto a durata del contratto, livello di retribuzione e corrispondenza del lavoro con la propria formazione scolastica o universitaria. Per quasi tutti gli intervistati l'opzione di spostarsi al di fuori della propria provincia o regione viene vissuta come una eventualità piuttosto gravosa ed appare nei discorsi come *extrema ratio* o strategia di emergenza. Il rapporto con i Centri per l'Impiego è ambivalente, da un lato viene ad essi attribuita una affidabilità ed una imparzialità che può garantire i diritti fondamentali dei lavoratori:

Io al centro per l'impiego mi sono sempre sentita tutelata, perché un conto è essere disoccupato e non essere iscritto da nessuna parte e un altro è sei disoccupato e sei iscritto al centro per l'impiego, hai una certificazione che dice che te il lavoro non ce l'hai e poi quando ti fanno un contratto tu lo vedi se ti hanno fatto un contratto decente o non decente perché al centro per l'impiego fanno solamente i contratti a norma di legge e poi c'è questa possibilità che se ti licenziano dopo 6 mesi puoi prendere anche la disoccupazione, quindi sei in un certo senso tutelato *[Intervista 16 - donna 29 anni, disoccupata]*

Dalla componente più critica vengono invece evidenziate le inefficienze a livello organizzativo interno e della comunicazione con l'utenza:

Sono passato dal centro per l'impiego, ma tanto non è servito a niente perché comunque gli annunci che ci sono, sono lì fuori, c'è un numero di telefono, tu chiami e ti danno l'email loro e tu devi mandare il curriculum tramite questa email. Finisce lì, non sai cosa succede, non ti contattano...quindi è un po' inutile, io anche adesso guardo se c'è qualcosa che m'interessa ma è sempre così, li contatto tramite email ma non c'è mai un contatto diretto con l'azienda, non fanno mai sapere se interessa, non mi fanno sapere niente...sono anni che mando curriculum senza risposta. *[Intervista 1 - uomo 28 anni, disoccupato]*

Alcune interviste mettono in luce criticamente una certa inclinazione a “gestire” i lavoratori a puro beneficio delle aziende private invece di interpretarne gli interessi e l'eccessiva passività burocratica di certi uffici

Per il resto a livello lavorativo lavoravo 5 ore al giorno [il minimo previsto] e quando la mia titolare è andata a chiedere informazioni per il mio contratto ci ha fatto un po' strano che al centro per l'impiego le hanno detto come solo per 5 ore? Ne può fare di più...[infatti] c'è un massimo di 8 ore. E le ha risposto che per 500 euro non se la sente di far lavorare più di 5 ore. Quindi anche al centro per l'impiego lo sfruttamento è una cosa normale... *[Intervista 14 - donna 30 anni, disoccupata]*

Io e la amica mia diciamo che siccome loro hanno il posto fisso non gli importa niente dei disoccupati: sono abbastanza antipatici. Io mi presento spesso oppure chiamo telefonicamente e sembra che li scoccia la chiamata mia, lo sanno che cerco lavoro, aiutami, invece niente. Una volta sola mi hanno chiamato tanti anni fa, quando non c'era questa crisi, perché anche le mie amiche si lamentano per questo che non ti contattano, avranno pure tantissimi iscritti, ma se fosse per loro non lavoreresti. *[Intervista 25 - 27 anni donna, disoccupata]*

I giudizi su Garanzia Giovani

I giudizi dei giovani partecipanti sugli esiti di Garanzia Giovani sono positivi per il senso di gratificazione dato dall'esperienza, che ha consentito a molti di ricevere un rimborso spese per attività di tirocinio che in precedenza venivano svolte completamente a titolo gratuito come il praticantato negli studi professionali o i tirocini presso piccole e medie aziende.

Ho sentito un paio di studi, uno è stato molto carino perché comunque mi ha detto...c'era comunque questa agevolazione nel caso in cui, finito il tirocinio, ti assumevano, che loro avevano degli sgravi e cose così [...] hanno detto che a loro faceva comodo, erano contenti che comunque percepisci qualcosa però per essere sinceri dopo mi hanno detto che non potevano assicurarmi niente, se dopo trovi qualcos'altro con qualche prospettiva vai pure ed è stato molto carino

[...]

e quest'idea di GG, che non conoscevano, ha allettato molto tant'è che poi l'ha sviluppata anche con altri e quindi da lì è partito. *[Intervista 12 - 30 anni donna, libera professionista]*

La componente più gratificante del tirocinio oltre alla retribuzione fornita dal progetto Garanzia Giovani è l'apprendimento di conoscenze utili al lavoro corrispondenti al proprio percorso formativo e professionale precedente:

Finito il tirocinio, che secondo me è [stato] molto positivo, perché secondo me è stata un'esperienza positiva, loro hanno avuto la possibilità di conoscermi gratis per 6 mesi e io ho avuto modo di farmi conoscere gratis per 6 mesi e di conseguenza erano incentivati a tenermi dentro e io in quest'anno ho imparato anche parecchio perché comunque dentro uno studio [...] Ci tengo a dare il feedback positivo, perché per me è stato positivo, anzi quando la mia ragazza finisce l'università e pensa dove vado a trovar lavoro...boh, se ci fosse ancora per me è stato proprio ottimo. *[Intervista 23 - 27 anni uomo, apprendista]*

Tuttavia gli sbocchi professionali sono molto limitati a quella componente che mostra di avere il più alto potenziale nel campo della rete di relazioni sociali e di competenze tecniche acquisite in precedenza.

La questione di questi tirocini è che alla fine dei 6 mesi non c'è la certezza che ti assumono, hai visto la questione di questa cooperativa? Se erano davvero interessati ad assumermi mi assumevano se gli serviva una persona. Qual era il problema? Con una procedura normale, al di fuori del programma...Non va bene così. *Intervista 16- donna 29 anni, disoccupata.*

Lavoravo dalle 8 fino alle 14. Mi sono trovato bene, mi è piaciuto anche il lavoro, ho lavorato dappertutto, dove avevano bisogno andavo qua e là e anche per quello mi dicevano che ero bravo [...]quello che un po' dà fastidio è che ti dicono sei bravo, sei bravo però alla fine non serve a niente. *[Intervista 2 - uomo 26 anni, disoccupato]*

Dopo il tirocinio sono rimasto senza lavoro o meglio ho iniziato questa attività di tutoraggio con il CNR, con la cooperativa sono ancora in contatto per eventuali collaborazioni future, ma nulla di vincolante. *[Intervista 3 - uomo 29 anni, contratto a progetto]*

Le principali criticità infine emergono per i ritardi nei pagamenti e per la sensazione di essere stati sfruttati quando il tirocinio non si concretizza in un seguente rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda il compenso, il fatto che arrivasse ogni 2 mesi è stato faticoso, ma alla fin fine...Le ore di lavoro...orario di ufficio normale, 8 ore, dalle 8 alle 12 e dalle 14 alle 18...Alla fine di questi 6 mesi, praticamente io ho finito a luglio, ad agosto loro hanno praticamente chiuso [per ferie] e quindi mi avevano detto che per adesso non ti assumiamo, ci risentiremo per settembre e ci aggiorneremo così... *[Intervista 4 - uomo 25 anni, contratto a tempo determinato]*

Quest'esperienza non mi è piaciuta più che altro perché ci marciano tutti, ci marciano, non t'insegnano nulla, ti mettono lì come sciapista, non mi hanno fatto alcun tipo di formazione. Io dopo 4 mesi, senti a me, già mi date poco,

insegnate non m'insegnate niente, io me ne sono andata! Era una ditta piccola, un negozietto con due soci, mi avevano preso solo [per alleggerire il loro lavoro].
[Intervista 20 - donna 20 anni voucher]

Il corso è finito ad ottobre 2015 e niente lavoro pochissimo a volte mi chiamano le agenzie del lavoro per due tre giorni niente di più, il resto me la cavo da sola anche in nero se mi capita. [Intervista 25 - donna 25 anni, disoccupata]

La consapevolezza di vivere in un momento difficile per il mercato del lavoro sembra condurre gli intervistati ad abbassare le proprie aspettative senza tuttavia rinunciare al senso critico rispetto a condizioni lavorative poco dignitose.

Io adesso le provo tutte, sono stato oggi all'ufficio di collocamento perché sono scattati i posti per l'inserimento dei posti mirati per i disabili...proverò anche nella provincia di Fermo...Cerco qualsiasi cosa che mi dia da vivere per 800 euro al mese, perché io per di meno non ci vado a lavorare. [Intervista 17 - uomo 27 anni, disoccupato]

All'opposto dello stereotipo del fannullone tutti evidenziano una intensa attività di ricerca o addirittura invenzione del lavoro come attività significativa per la propria identità e ruolo sociale.

Poi ho continuato a cercare fino al 2013, diciamo che sono stato 2 anni dal 2011 al 2013 sempre a cercare ma non ho trovato nulla...solo a casa diciamo facevo le scale del palazzo, ogni tanto aiutavo mia nonna, facevo queste cose...facevo le scale nel senso che pulivo le scale poi mi davano qualcosa così, ma giusto per fare qualcosa, perché io volevo fare ma non trovavo nulla. [Intervista 18 - uomo 26 anni, disoccupato]

Adesso nella situazione mia qualcosa hai trovato, ti trovi bene, non economicamente, sicuramente, però fai tutto sommato quello che ti piace, sei sotto stress sì, fai più di quello che sei pagata, magari anche più ore, dai tutto quello che puoi anche se puoi migliorare, puoi dare di più di quello che dai, non dai sempre il 100%... quindi me lo faccio anche andar bene, però forse fuori ci sarà qualcosa di meglio...però quello che faccio mi piace, questo lavoro è una parte importante di me, ed è questo che mi frega e non mi sprona... [Intervista 12 - donna 30 anni libera professionista]

Una prima tipologia dei beneficiari di Garanzia Giovani nelle Marche

In base alle interviste raccolte possiamo ipotizzare alcune tipologie di persone che hanno usufruito di garanzia giovani nelle Marche ed anche provare a delineare il profilo di quelle che sono rimaste sostanzialmente escluse da questa politica per ragioni

socioculturali. Nei confronti dei primi è possibile analizzare le criticità dell'esperienza per migliorare l'offerta di servizi e mettere a fuoco le criticità nel campo dell'occupabilità intesa in senso relazionale. Nei confronti dei secondi invece è ancora tutto da costruire un percorso mirato di connessione delle tipologie di giovani più difficili da raggiungere con i servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia in entrambi i casi è evidente la criticità di un approccio di politica di attivazione che non dispone né di mezzi economici sufficienti né di una domanda di lavoro tale da assorbire la gran parte dell'offerta.

Dalle interviste qualitative emergono tre profili che possono suggerire alcune valutazioni più generali sull'impatto di Garanzia Giovani nelle Marche, sui suoi limiti e potenzialità.

Equipaggiato:

Ha una buona formazione, spesso anche universitaria. La carenza di opportunità lavorative nel suo contesto di residenza ha avuto sicuramente un impatto sul ritardo con cui ha avuto accesso al mondo del lavoro, tuttavia possiede un buon capitale culturale di partenza e le competenze acquisite durante la formazione e le occasioni lavorative precedenti non si sono svalutate troppo nel tempo. Riesce in qualche modo ad attivare una rete di relazioni strettamente legata al capitale sociale personale e del gruppo familiare di appartenenza sul territorio (Di Nicola et. al 2009), o in un ambito più vasto, abbastanza pertinenti con la possibilità di un suo inserimento lavorativo. Ha dunque buone possibilità di trovare un impiego anche prima della fine della misura erogata dal programma Garanzia Giovani e comunque tende a beneficiare molto dal matching con aziende che hanno margini da investire sulla stipulazione di nuovi contratti grazie agli sgravi fiscali nazionali.

Confuso:

Ha una formazione non ben focalizzata su un settore produttivo o comunque non ha svolto la maggior parte delle proprie esperienze in un settore specifico. Ha dunque sviluppato un profilo professionale e delle competenze non sempre aggiornato ed in linea con quelle ricercate dal mercato del lavoro locale a cui fa riferimento. Ha una rete di relazioni carente o non abbastanza pertinente con la sua offerta di lavoro. Non ha molte possibilità di trovare un impiego e si rivolge ai servizi pubblici per il lavoro alla ricerca di un punto di riferimento affidabile e di un orientamento efficace. Non sempre però l'esperienza è positiva e questo può portare ad una forte de-motivazione.

Svantaggiato:

Presenta una carenza più o meno grave di abilità spendibili sul mercato, vive in un contesto socio-economici deprivato e non ha un forte investimento formativo né un sufficiente capitale sociale individuale o familiare. Spesso proviene da una famiglia debole o disagiata. Avrebbe bisogno di essere indirizzato su un percorso formativo

collegato ad un inserimento lavorativo mirato, ma quando tale percorso non è possibile l'efficacia delle misure di politiche attive è molto bassa ed è il tipico profilo che rischia maggiormente di risultare nuovamente disoccupato o inoccupato e demotivato alla fine del ciclo di presa in carico, attività con Garanzia Giovani ed eventuale breve impiego con contratto a termine. Questi soggetti soffrono particolarmente della carenza strutturale dei servizi sociali dai quali spesso non sono neanche presi in carico.

Conclusioni

Il mercato del lavoro delle Marche ha vissuto la crisi economica del 2008 e soprattutto la ricaduta del 2011 come un vero tracollo. Alcune aree a vocazione industriale, come il distretto del mobile pesarese nelle quali la disoccupazione era meramente frizionale, hanno conosciuto la perdita di migliaia di posti di lavoro e lo smantellamento di sistemi di impresa. In generale si è assistito ad un declino complessivo dei distretti produttivi marchigiani (Goffi 2013, Dini et.al. 2015). Nel mondo della piccola impresa contano l'esperienza, la reputazione e forti relazioni sociali nell'ambiente lavorativo, tutte qualità che per forza di cose non sono il punto di forza dei giovani. Eppure tra i nostri intervistati pochissimi hanno pensato di abbandonare il territorio di riferimento. Sopravvive la speranza che dopo la stagione cattiva tornerà quella buona. Le Marche sono una terra dove è radicata la cultura del lavoro e perciò non stupisce che i giovani abbiano aderito in massa ad un programma che prometteva di attivare canali di connessione con il mondo del lavoro, rinunciando anche a retribuzioni dignitose e a prospettive solide di inserimento. Premesso che contestiamo l'uso dell'acronimo NEET perché contiene in sé troppe categorie e percorsi di vita, tra i nostri intervistati gli scoraggiati, quelli che hanno rinunciato ad entrare nel mondo del lavoro, non ci sono. Dal nostro punto osservazione Garanzia Giovani nelle Marche sembra essere stata innanzitutto una ciambella di salvataggio per giovani che cercano comunque di darsi da fare in mille modi, tanto che la clausola che prevede di non avere in corso né lavori né formazione in alcuni casi ha costretto persone ad abbandonare attività di studio o di piccoli lavori per poter aderire. Se questo è vero una seconda *tranche* di interventi del programma Garanzia Giovani andrebbe formulata con criteri meno restrittivi. I giovani maggiormente svantaggiati e vulnerabili che a rigore di logica potrebbero rientrare in una definizione più stringente di NEET non li abbiamo intervistati ma non dubitiamo che ve ne siano tra chi si è iscritto al programma e ancor di più tra chi neanche lo conosce. Sarebbe però il caso di formulare misure più specifiche che permettano il loro avvicinamento ed "aggancio" a reti sociali di sostegno ed inclusione sociale. In base alle nostre interviste si direbbe che Garanzia Giovani abbia perseguito il suo scopo istituzionale, ovvero il rafforzamento della occupabilità del beneficiario, compito tutto sommato facile con chi aveva già buone risorse in termini di capacità spendibili sul mercato, reti di relazione, spirito di iniziativa. Chi, pur avendo buona volontà, era meno dotato, sembra sia rimasto più deluso. Il sistema dei tirocini ha infatti premiato di più chi era in grado di costruire una proposta insieme con l'impresa che poteva poi approdare ad un rapporto di lavoro o comunque ad una crescita professionale. Chi ha fatto tirocini poco orientati, attivati da alcune imprese solo per avere un po' di manodopera gratis, ha progredito poco. Anche il versante della formazione ha risentito dello stesso problema.

Chi non trovando alcun lavoro si è iscritto ad un corso sperando di essere formato e indirizzato verso un posto di lavoro pronto ad accoglierlo è rimasto deluso. Chi invece ha pensato che fosse solo un modo di accrescere le sue potenzialità su un mercato del lavoro nel quale aveva già imparato a muoversi e a fare esperienza ha dato giudizi più positivi. Parafrasando potremmo concludere: “aiutati che Garanzia Giovani ti aiuta”. Bisogna però studiare altre forme di intervento per ridurre la vulnerabilità delle fasce di giovani più a rischio di povertà e di disagio sociale che avrebbero dovuto essere i principali beneficiari di questo tipo di intervento sul mercato del lavoro e che invece sono rimasti in larga parte inattivi ed esclusi dal debole mercato del lavoro giovanile regionale.

Riferimenti bibliografici

Almalaurea 2016, *XVIII Indagine condizione occupazionale dei laureati*, Bologna: Consorzio Interuniversitario Alma Laurea

Agnoli, M. S. (2014, a cura di), *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca su giovani NEET*, Milano: Franco Angeli.

Ascoli U., Sgritta G.B. (2015), *Introduzione. Segni di investimento sociale in Italia?*, in U. Ascoli, C. Ranci, G.B. Sgritta, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna: Il Mulino.

ANL (2013, a cura di), *La percezione giovanile del mercato del lavoro giovanile nelle Marche*, Ancona: Regione Marche

Barberis E., Sergi V. (2016), *Politiche attive per il mercato del lavoro nel quadro della crisi: il quadro europeo e il caso italiano*, in «Argomenti», terza serie, 5/2016: 5-28.

Barbieri P., Scherer S. (2009), *Labour Market Flexibilization and its Consequences In Italy*, in «European Sociological Review», 25 (6): 677-692.

Barbieri P., Cutuli G., Scherer S. (2014), *Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico ad una situazione a rischio*, in «Sociologia del lavoro», 136: 73-98.

Bigos M., Qaran W., Fenger M., Koster F., van der Veen R. (2013), *Labour Market Resilience in Europe*, Inspires Benchmark Report. Erasmus University Rotterdam.
http://www.inspires-research.eu/userfiles/D1_3%20Benchmark%20Report%20on%20Labour%20market%20resilience.pdf

Cavalca G. (2016), *Young people in transitions: conditions, indicators and policy implications. To NEET or not to NEET ?*, in G. Coppola, N. O'Higgins (eds), *Youth and the Crisis. Unemployment, education and health in Europe*, New York: Routledge: 275-290.

Cefalo R., Sergi V., Giannelli N. (2015), *"We are not NEET": How Categories Frame (Mis) Understanding and Impede Solutions*, in «Quaderni di Economia, Matematica e Statistica», 8/2015: 1-38.

Coleman J. (2005), *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino: Bologna.

Comito V., Paci N., Travaglini G. (2014), *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'Euro*, Roma: EDS.

Cuzzocrea V. (2014), *Projecting the Category of NEET into the Future*, in «Perspectives on youth», 1: 69-82.

Cuzzocrea V. (2015), *Young People and Employability*, In J- Wyn, H. Cahill (eds), *Handbook of Children and Youth Studies*, Singapore: Springer

Dini G., Goffi G., Blim M. (2015), *Il declino dei distretti industriali tradizionali. Il caso dell'artigianato marchigiano*, in «Economia Marche - Journal of Applied Economics», XXXIV(2): 1-29.

Di Nicola P., Stanzani S., Tronca L. (2009), *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, Milano: Franco Angeli.

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

Eurofound (2016), *Exploring the Diversity of NEETs*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fano D., E. Gambardella, F. Margiocco (2015), *Garanzia Giovani. La sfida*, Milano: Brioschi.

Fellini I. (2015), *Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in «Stato e mercato» 3/2015: 469-508.

Fondazione CRUI. 2014 Tirocini formativi: l'esperienza della Fondazione CRUI. Roma.
<http://www.fondazionecru.it/>

Fullin G., E. Reyneri. (2015), *Mezzo secolo di primi lavori dei giovani. Per una storia del mercato del lavoro italiano*, in «Stato e mercato», 3/2015: 419-467.

Giannelli N. (2008), *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci.

Giubileo F. (2016), *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in «Economia & lavoro», 1/2016: 129-148.

Goffi G. (2013), *Il sistema economico delle Marche. Artigianato e mercato del lavoro dagli anni Novanta alla crisi attuale*, in «Economia Marche - Journal of Applied Economics», XXXII(1): 96-125

Ieraci G. (2015), *Le politiche pubbliche. Concetti e metodi*, Torino: Utet.

Isfol (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma: Isfol.
<http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-Isfol-GG.pdf>

Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.

- Lo Schiavo L. (1999), *Le misure della qualità e la customer satisfaction*, in G. Azzone, B. Dente, *Valutare per governare*, Milano: Etas.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2013), *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*.
<http://www.garanzia giovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazione-italiano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>
- OML Regione Marche (2015), *Osservatorio Regionale Mercato del Lavoro. Rapporto Annuale 2015*, Osservatorio regionale del Mercato del Lavoro della Regione Marche.
- OML Regione Marche (2016), *La Garanzia Giovani nella regione Marche. Stato di attuazione al 2 maggio 2016*, Osservatorio regionale del Mercato del Lavoro della Regione Marche.
- Pastore F. (2011), *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Torino: Giappichelli: Torino.
- Pastore F. (2012), Le difficili transizioni scuola-lavoro in Italia. Una chiave di interpretazione, in «Economia dei Servizi», 1/2012:109-128
- Reyneri E., Pintaldi F. (2014), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna: Il Mulino.
- Istat (2016), *Le dinamiche del mercato del lavoro: una lettura per generazione*, Roma: Istat Rosina A. (2015), *NEET: Giovani che non studiano e non lavorano*, Milano: Vita e Pensiero.
- Rosolen G., Seghezzi F. (2016), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, Modena: Adapt University Press.
- Sergi V., Kazepov Y. (2014), *National Report on the Labour Market Position of Vulnerable Groups - Italy*, Research Report, Urbino: DESP - Università di Urbino Carlo Bo.
[http://www.inspires-research.eu/userfiles/D2_1%20National%20report%20Italy\(1\).pdf](http://www.inspires-research.eu/userfiles/D2_1%20National%20report%20Italy(1).pdf)
- Sergi V. (2016), *Andate a lavorare! La retorica dell'occupabilità e la disoccupazione di massa tra i giovani europei*, in A. Guerra, A. Marchil (a cura di), *Europa Concentrica. Soggetti, città, fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Roma: Sapienza Università Editrice.
- Serracant P. (2014), *A Brute Indicator for a NEET Case: Genesis and Evolution of a Problematic Concept and Results from an Alternative Indicator*, in «Social Indicator Results», 117:401-419
- Tronti L. (2012), *Capitale Umano. Definizione e misurazioni*, Padova: CEDAM.
- Vesan P., Lizzi R. (2016), *La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1/2016: 57-86.

Voltolina E. (2010), *La repubblica degli stagisti: come non farsi sfruttare*, Roma: Laterza.

Zolli A., Healy A.M. (2012), *Resilience*, London: Headline.

