

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 13 giugno 2023, n. 22

Registrati e presi in carico

A quasi dieci anni dall'avvio di Garanzia Giovani, sono oltre 1 milione e 700 mila i giovani tra i 15-29 anni che si sono registrati al programma. La misura, avviata in Italia a partire dal maggio 2014, è stata progettata a livello europeo con l'obiettivo di creare un sistema di supporto ai giovani attraverso lo stanziamento di ingenti risorse comunitarie per l'implementazione di singoli programmi nazionali di attivazione al lavoro o di reinserimento nel circuito formativo. Nella sua prospettiva iniziale la Garanzia Giovani italiana avrebbe dovuto inserirsi in un più ampio contesto di riforme dei servizi per il lavoro, poi almeno in parte arenato, rappresentando quindi il laboratorio istituzionale di un nuovo corso delle politiche attive e del lavoro nel nostro Paese. I governi Letta e Renzi, con i rispettivi ministri del lavoro Enrico Giovannini e Giuliano Poletti, avevano infatti posto un'importante enfasi politica a supporto del programma che aveva generato grandi attese da parte delle nuove generazioni.

Tuttavia, con le risultanze emerse dai monitoraggi svolti nel corso degli anni, prima dall'Isfol e poi dall'Anpal, l'entusiasmo ha presto ceduto il passo alla disillusione per via del fatto che all'importante adesione dei giovani NEET al programma (quasi 2 milioni di registrati), spesso, non ha fatto seguito un reale ed efficace percorso di inserimento nel mercato del lavoro. Per comprendere le ragioni del mancato successo della Garanzia Giovani è quindi utile guardare ad alcuni dati tratti dall'ultimo monitoraggio di valutazione della misura (ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre*

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

2022, 2023), anche allo scopo di proseguire sulla scia di alcuni preziosi lavori di ricostruzione degli andamenti della misura fatti in questi anni (Si vedano tra tutti U. BURATTI, G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 43, 2015; G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 55, 2016).

I giovani presi in carico dopo essersi registrati sono stati circa 1 milione e mezzo. Guardando ad alcune caratteristiche dell'utenza è emerso come il livello di distanza dal mercato del lavoro sia stato prevalentemente medio-alto e alto (circa l'80% degli utenti), segnando quindi in termini assoluti un forte grado di vulnerabilità dei giovani che hanno preso parte al programma. Per quanto riguarda i titoli di studio si è registrata una prevalenza di utenti in possesso di un livello di istruzione secondaria superiore, il 58,3%. Rispetto al genere, è emerso come le donne siano state maggiormente presenti nella fascia di utenza con una elevata distanza dal mercato del lavoro (51,5% contro il 48,6%) pur rappresentando queste anche la quota maggioritaria tra gli utenti presi in carico con un livello di istruzione terziaria, con il 67,4%. Elementi che mettono in evidenza come nonostante l'elevato livello di studi, una grossa fetta della componente femminile è stata comunque valutata come distante dal mercato del lavoro e, pertanto, di difficile inserimento.

Per quanto riguarda il tasso di copertura dei registrati sui presi in carico, è emerso come, al netto delle prime fasi di avvio, la media nazionale si sia sempre attestata su una percentuale superiore all'80%, pur presentando alcuni forti scollamenti in Regioni come la Calabria (55,6%), le Marche (66,1%) e l'Umbria (68,3%). Se si guarda però alla presa in carico entro i due mesi, termine massimo stabilito a livello europeo, è emerso come il tasso di copertura sia andato incontro ad una significativa riduzione, con una media del 65,7%. Un forte squilibrio è poi evidente in relazione alla tipologia di servizio per il lavoro tramite il quale l'utenza è stata presa in carico. **A livello generale, infatti, i centri pubblici per l'impiego hanno registrato il 74% delle prese in carico a fronte del 26% delle agenzie per il lavoro, che rimangono in quota minoritaria in tutto il Paese tranne che nel Nord-Ovest. Un segno di come l'implementazione delle politiche del lavoro in Italia avvenga ancora in maniera pressochè esclusiva, e non con poche criticità, per tramite dell'attore pubblico.**

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

Questi elementi ci permette di vedere come, seppur con alcune differenze su base territoriale, non vi siano stati particolari complicanze nel passaggio dalla fase di registrazione dell'utenza a quella della presa in carico da parte dei servizi per il lavoro. Rimangono però significativi alcuni aspetti come i ritardi da un passaggio all'altro e il pressochè totale dominio dei centri pubblici per l'impiego sulle agenzie private accreditate nell'implementazione delle misure del programma.

Partecipazione al programma dopo la presa in carico

Elementi di più significativa criticità emergono nel passaggio dalla presa in carico all'inserimento in un percorso di attivazione o di orientamento. Nel periodo 2014-2022 sono circa 879 mila i giovani che hanno partecipato ad una misura di politica attiva prevista da Garanzia Giovani, circa un milione in meno rispetto ai presi in carico. Non si osservano differenze di genere significative, se non nelle Regioni del Nord-Ovest dove la distanza tra uomini e donne è di 10 punti percentuali a favore dei primi. Considerando il profiling, si conferma quanto già osservato nella fase di presa in carico, ossia una maggioranza di giovani ad elevata vulnerabilità: **il 42,5% dei giovani avviati ad una misura ha un livello di profilazione di medio-alta distanza dal mercato del lavoro e il 35,5% alta** (quasi l'80% del totale). Invero, questo dato è rappresentativo in termini assoluti ma non se guardiamo alle alle singole platee dell'utenza. A questo proposito, considerando precedenti (e recenti) monitoraggi (Anpal, *Garanzia Giovani in Italia*, Nota mensile, n. 11/2022) **si evince come i NEET con un'elevata distanza dal mercato del lavoro sono anche quelli che, in proporzione, registrano percentuali di avviamento ad una misura della Garanzia minori: i NEET con una elevata distanza dal mercato del lavoro avviati ad una misura sono stati il 55%, contro il 66,7% e il 74,3% di coloro con una bassa e medio-bassa distanza dal mercato del lavoro.** Occorre poi notare che molti dei giovani con un basso o medio-basso grado di vulnerabilità potrebbero aver trovato lavoro da sé durante il periodo transitorio della presa in carico, cosa difficilmente possibile per i NEET estremamente vulnerabili e distanti dal mercato del lavoro.

Rispetto alle misure di politica attiva offerte dalla rete dei servizi per il lavoro domina pressochè incontrastato il tirocinio extracurricolare con il 56,8% della quota totale delle misure. A seguire gli incentivi occupazionali con il 19%, la formazione con il 17,1% e l'accompagnamento al lavoro con il

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

4,8%. Addirittura, per l'anno 2022 il tirocinio extracurricolare ha rappresentato l'81% delle misure erogate dal programma. Ancora una volta, il quadro regionale ci restituisce un'immagine per la quale il tirocinio ha rappresentato oltre il 70% delle misure erogate in alcuni territori come nel Lazio o in Piemonte e altre realtà dove invece la formazione e gli incentivi occupazionali hanno ricoperto una quota importante.

Con riferimento a questi aspetti, occorre quindi porre i riflettori su un drastico crollo del tasso di copertura nel passaggio dalla presa in carico all'avviamento ad una misura di politica attiva, sintomo di un sistema che non è in grado di progettare un effettivo percorso di attivazione. Considerando le diverse platee di NEET, il sistema dei servizi per il lavoro sembra aver faticato maggiormente con i giovani più vulnerabili e maggiormente distanti dal mercato del lavoro. Non da ultimo, è fin troppo evidente lo sbilanciamento, o meglio l'appiattimento, che ha avuto Garanzia Giovani sul tirocinio extracurricolare come misura di supporto ai NEET.

Il ruolo del tirocinio extracurricolare e gli esiti occupazionali

A questo riguardo, non vi è dubbio che la Garanzia abbia contribuito in modo a dir poco significativo alla diffusione dell'incredibile numero di tirocini nel nostro Paese. A tal proposito, nel quadriennio 2019-2022 il numero complessivo di giovani tirocinanti è stato pari a 691.737, di cui per 241 mila (34,8%) si è trattato di NEET iscritti a Garanzia Giovani. Per quanto concerne i risultati occupazionali post-tirocinio è emerso come a 7 giorni dalla fine dello stage, il 40,3% dei tirocinanti risultava avere un contratto di lavoro alle dipendenze o para-subordinato. A 30 giorni dal termine la percentuale di giovani con un'occupazione saliva al 53,1%. **Pertanto, soltanto un giovane su due ha trovato lavoro entro un mese dalla fine del percorso di stage.** Dato interessante è che nel 17% dei casi si è trattato di un lavoro con un livello di qualificazione inferiore rispetto a quella del tirocinio. Una cifra non così irrisoria che testimonia come permangano ancora elementi distorsivi nell'utilizzo dello strumento.

In generale, per quanto concerne gli inserimenti occupazionali dei giovani che hanno concluso una politica attiva è emerso come i tassi di occupazione maggiore si siano registrati per coloro che

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

hanno beneficiato di un incentivo occupazionale (76,8%) e dell'accompagnamento al lavoro (76,6%), subito seguiti dal tirocinio extracurricolare (66%). Nella media il tasso di occupazione si è attestato al 66,4%. Nel 63,4% dei casi il lavoro è stato offerto con un contratto a tempo indeterminato e nel 19,4% a tempo determinato. **Rimane però enorme lo scarto tra maschi e femmine rispetto al part time, dove i primi hanno registrato una percentuale del 20,3% a fronte del 40,4% delle seconde. Sempre in riferimento ai tassi di occupazione una forbice significativamente ampia permane tra le diverse Regioni con quelle del Sud e Isole a quote molto più basse di quelle del Nord.**

Garanzia Giovani: e poi?

Nel complesso, come messo in evidenza dal report, i primi anni di avvio (2014-2015) della Garanzia Giovani si sono caratterizzati per un numero consistente di flussi in ingresso al Programma (registrazioni e prese in carico) a cui si è però affiancato, a testimonianza della debolezza della *pars construens* dei nostri servizi per il lavoro, un ritardo nell'implementazione delle politiche attive soprattutto nella fase iniziale. **A quasi dieci anni dal suo avvio, il programma Garanzia Giovani ha comunque permesso di puntare i riflettori su due grandi problemi italiani: l'enorme quota di NEET e l'inefficacia dei nostri servizi per il lavoro nel rendere operativi percorsi di inserimento lavorativo e di radicarsi nei territori, complice anche il fatto di una forse eccessiva predominanza dell'attore pubblico, già di per sé in difficoltà, nella fase di progettazione e implementazione della politica.** Si tratta dunque di problemi tra loro connessi e che interrogano sul futuro delle politiche del lavoro per i giovani in Italia anche alla luce del programma GOL. **Occorre innanzitutto chiarire quale sarà il futuro dei NEET nei meandri delle politiche del lavoro in Italia e a come queste riusciranno ad imparare dagli errori commessi in precedenza, puntando ad investire su un maggior coinvolgimento del soggetto privato in fase di progettazione e implementazione delle politiche e nella costruzione di reti territoriali** (Si veda S. CIAMPI, C. LION, K. SANTOMIERI, V. SCIATTA, *Per un bilancio della Garanzia Giovani Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy*, Sinapsi, n°1/2023, pp. 101-114). Di certo, non basterà puntare solo sugli incentivi per chi assume NEET, come fatto nel recente Decreto Lavoro (Sull'(in)efficacia degli incentivi si veda I. BRUNETTI, A. RICCI, *Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività*, Sinapsi, n°1/2023, pp. 88-100). Non che questi non siano utili, ma certamente non possono sopperire alla più generale urgenza di costruzione di un'infrastruttura di politiche di supporto ai giovani nel difficile processo di transizione scuola-

Garanzia Giovani alla resa dei conti: perché non possiamo parlare di successo

università-lavoro e di passaggio da un lavoro all'altro.

Tommaso Galeotto

Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro

ADAPT, Università degli Studi di Siena

 [@TommasoGaleotto](https://twitter.com/TommasoGaleotto)