

# Schede sui principali Rapporti: Garanzia Giovani, Rapporto Svimez, 2016

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>

*L'Autore commenta due Rapporti di recente pubblicazione: "Garanzia Giovani", che fa il punto sui primi anni dall'avvio del programma e Svimez che analizza la situazione dell'economia nel Mezzogiorno.*

*The Author comments on two recently published Reports "Youth Guarantee", which takes stock of the first two years of the start of the program; "Svimez 2016" which analyzes the economy situation of the South.*

## 1. La Garanzia Giovani in Italia. Il Rapporto ISFOL

Il Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia, pubblicato dall'ISFOL nel giugno di quest'anno fa il punto sui primi due anni dall'avvio del programma<sup>2</sup>. Lo scopo del progetto, iniziato il 1° maggio 2014, è di aumentare l'occupabilità dei giovani del gruppo di età 15-29 anni che non studiano né lavorano, i cosiddetti Neet (Not in Education, Employment or Training).

### 1.1. Dall'Europa una garanzia per i giovani: le sfide per l'Italia

L'istituzione della Garanzia Giovani risale alla Raccomandazione della *Commissione Europea* dell'aprile 2013, rivolta a contrastare l'inattività giovanile e a facilitare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, accrescendone l'occupabilità. Le ragioni di questa iniziativa vanno ricercate nel contesto di riferimento che vede il tasso di disoccupazione giovanile nella UE a 28 Stati crescere dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015 con un picco del 23,7% nel 2013; come si sa, la situazione dell'Italia è anche peggiore perché nel medesimo periodo si è passati dal 21,2% al 40,3% con un aumento del 19% e un picco nel 2014 del 42,7%. I problemi nel-

<sup>1</sup> Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. ISFOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma, 21 giugno 2016, pp. 132.

l'accesso al mercato del lavoro si riflettono nei tempi di attesa che di conseguenza si allungano: nei 28 Paesi dell'UE la percentuale del gruppo di età 15-24 anni in cerca di lavoro da oltre 12 mesi registra mediamente un incremento del 3%, salendo dal 3,5% del 2008 al 6,5% del 2015; in Italia la cifra è molto più elevata e si va dall'8% del 2008 al 22% del 2015 con una punta del 25,1% nel 2014. In tale contesto, la Raccomandazione citata invita gli Stati membri a realizzare iniziative mirate ad assicurare che tutti i giovani della coorte 15-24 ricevano, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema formale di istruzione e di formazione, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di un tirocinio extracurricolare. L'Italia ha deciso di accogliere questo invito, procedendo tra l'altro ad estendere la partecipazione all'iniziativa ai giovani tra 25 e 29 anni, arrivando pertanto a includere tutti i giovani Neet tra i 15 e i 29 anni.

Una delle sfide più rilevanti che il nostro Paese ha dovuto affrontare per realizzare l'iniziativa raccomandata dalla Commissione Europea ha riguardato il superamento dei problemi organizzativi e gestionali delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro, il traguardo dell'integrazione dei sistemi informativi, la necessità di utilizzare al meglio le risorse disponibili. Pertanto, il piano di attuazione italiano costituisce l'esito di un processo di concertazione tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati e segna il primo passo verso l'introduzione di una strategia nazionale che si basa sull'avvio di iniziative a favore dei giovani. In pratica è stato messo a punto un *modello innovativo di governance* nella gestione degli interventi secondo il quale al livello centrale competono la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione della modalità di profilazione degli utenti e l'attuazione del sistema di monitoraggio e di valutazione, mentre al livello regionale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma.

Quanto al *percorso di Garanzia Giovani*, esso comincia con l'assenso all'iniziativa da parte del giovane e si conclude dopo la partecipazione a una delle politiche attive proposte o dopo aver ricevuto un'offerta di lavoro. La fase di adesione coincide con il momento in cui il giovane manifesta l'intenzione di prendere parte al programma e sceglie la Regione o le Regioni da cui vuole ricevere i servizi predisposti. Entro 60 giorni dall'assenso, il servizio competente di una delle Regioni scelte contatta il giovane per definire un appuntamento in cui si passa all'individuazione di un percorso personalizzato per l'inserimento occupazionale o per il rientro nella formazione o nella scuola. Entro quattro mesi dalla presa in carico le strutture competenti offrono al giovane servizi individualizzati di orientamento e di accompagnamento al lavoro, una proposta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione o di formazione, o una esperienza di lavoro.

Infine, con la Garanzia Giovani viene previsto per la prima volta su scala nazionale un modello di *profilazione* degli utenti. Questo strumento permette di valutare il grado di effettiva occupabilità dei giovani che partecipano al programma in questione, usando le caratteristiche personali e del contesto di provenienza. Pertanto, l'indice di profilazione misura l'entità delle problematiche del giovane Neet nel reperire un lavoro o a vedersi inserito in un percorso di istruzione e di formazione.

## 1.2. L'attuazione della Garanzia Giovani

La partecipazione alla Garanzia implica l'attivazione del giovane, cioè la scelta di iscriversi e di presentarsi a un servizio per il lavoro. I dati sulle registrazioni offrono un segno chiaro di come il programma abbia mutato l'atteggiamento dei giovani riguardo alla ricerca di una occupazione e all'accesso ai servizi. Al 31 marzo 2016 il numero di coloro che si sono *registrati* all'iniziativa, al netto della cancellazioni per mancanza di requisiti o per ripensamento, supera la cifra di *982mila* unità che costituiscono il 57% del totale stimato dei Neet; inoltre, durante i due anni del programma il flusso dei giovani si è mantenuto costante. Va anche osservato che grazie all'iniziativa in questione la metà circa dei giovani si è recata per la prima volta presso un servizio per il lavoro.

L'*accostamento* dei giovani all'iniziativa è avvenuto anzitutto grazie al "passa parola" tra amici, parenti e conoscenti (39%), poi mediante centri per l'impiego, agenzie per il lavoro e centri per l'orientamento e il lavoro (24%). Una funzione importante hanno svolto anche il web, i social network e i media (19,4%).

Le *attese* dei giovani nei confronti del programma sono indirizzate principalmente verso il reperimento di un lavoro rispetto all'iscrizione a un corso di formazione: il 74,9% dei giovani registrati si aspetta di trovare un'occupazione grazie all'iniziativa e il 16,5% domanda assistenza nella ricerca di un lavoro. Tra i registrati non si notano diversità di genere, anche se i maschi rappresentano una maggioranza (61%) nel gruppo di età 15-24. Se confrontati con il totale dei Neet, i giovani della Garanzia evidenziano un livello inferiore di difficoltà nell'inserimento lavorativo. Dopo la registrazione l'interesse del giovane a continuare il percorso si mantiene sostanzialmente inalterato dato che solo il 9,3% degli iscritti ha disertato l'appuntamento presso la struttura designata.

Un altro elemento positivo è che malgrado i problemi iniziali i *servizi per l'impiego* pubblici sono riusciti a fronteggiare le sfide del programma. I giovani registrati che si sono dichiarati disponibili alla presa in carico ammontavano a circa 855 mila; di essi i servizi hanno preso in carica oltre 630 mila e si è passati da un indice di copertura ben al di sotto del 50% nel 2014 al 73,7% del marzo 2016. Inoltre, dal mese di gennaio del 2015 la percentuale dei giovani presi in carico entro due mesi dalla registrazione è rimasta stabile al di sopra del 60%.

Come si è ricordato sopra, la finalità principale del programma è quella di facilitare l'accesso al mercato di lavoro. Al 31 marzo 2016 i giovani *avviati a un intervento di politica attiva* hanno raggiunto la cifra complessiva di 265.444 il 42,1% di quanti sono stati presi in carico dai servizi. Più precisamente, se si fa riferimento alle opportunità offerte, l'intervento più diffuso è consistito nel tirocinio extra-curricolare con i due terzi quasi (64%) delle azioni avviate, mentre a notevole distanza si collocano l'accompagnamento al lavoro (11,2%) e il bonus (10,5%). A sua volta, la formazione, nella duplice finalità dell'accesso al mercato del lavoro e del reinserimento nei percorsi di IeFP, si colloca anch'essa intorno al 10% (11,1%).

### 1.3. Gli esiti occupazionali dei partecipanti al programma

Dalla fotografia della situazione dei giovani *registrati* all'iniziativa dopo due anni dall'inizio emerge che *crescono* il livello di coinvolgimento dei partecipanti e la quota di coloro che risultano occupati e che hanno terminato la loro esperienza nel programma. Più specificamente, la percentuale di quanti hanno concluso un intervento sul totale dei partecipanti aumenta dal 6,8% del 30 settembre del 2015 al 14,1% del 31 marzo del 2016 (+74.823). Inoltre, gli occupati raddoppiano quasi, crescendo dal 14,2% al 22,1% e l'incremento tende a premiare il Sud del nostro Paese.

La condizione occupazionale di quanti hanno *completato* un percorso si caratterizza nei primi mesi per l'uso prevalente dei bonus. Inoltre, chi partecipa agli interventi ha *maggiori opportunità lavorative* dei giovani registrati o di quelli che non hanno iniziato o terminato un intervento per scelta personale o perché in attesa di essere avviati (37,8% vs 22,1% e 21,2%). Come si è osservato sopra, il tirocinio extra-curricolare ha costituito l'intervento più usato nell'ambito del programma; pertanto, è opportuno ricordare che il tasso di inserimento a due anni dall'avvio dell'iniziativa risulta del 36,6% per i giovani che lo hanno utilizzato. In proposito va evidenziato che i dati menzionati sopra riguardano solo l'occupazione dipendente, mentre per assenza di informazioni non si è potuto indicare il numero dei giovani registrati che intraprendono un lavoro autonomo o che si iscrivono a percorsi formativi o scolastici.

Oltre alle percentuali di occupazione a due anni, sono stati calcolati i tassi di inserimento lavorativo *immediato* (a un mese), a *breve* (3 mesi) e a *medio termine* (6 mesi); più precisamente sono stati scelti tre momenti diversi e cioè rispettivamente il 31 marzo 2016, il 31 gennaio 2016 e il 31 ottobre 2015. Le cifre evidenziano un incremento crescente con il passare del tempo dall'uscita dal programma: si tratta infatti del 34,5% a un mese, del 39,7% a tre e del 43,8% a sei. Il tasso di inserimento lavorativo sale con l'età e con l'elevarsi del

titolo di studio; inoltre, esso è più alto per i maschi, per la coorte 25-29 anni e per chi dispone di un titolo universitario.

*Concludendo*, della Garanzia Giovani va anzitutto apprezzata la finalità principale di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei Neet, cioè di giovani disoccupati e inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e di formazione. Un altro aspetto positivo riguarda la capacità dei servizi per il lavoro di far fronte alla mole di compiti legati all'attuazione del programma dato che è emersa una buona tenuta complessiva del sistema e prestazioni in miglioramento con il passare del tempo. Inoltre, i partecipanti a Garanzia Giovani mostrano maggiori chance occupazionali rispetto ai Neet che non hanno aderito all'iniziativa. Infine, dei giovani che hanno usufruito del servizio il 34,5% ha trovato una occupazione a un mese dalla fine del percorso, il 39,7% a tre mesi e 43,8% a sei.

Preoccupa tuttavia che di 854.948 giovani registrati e disponibili a una presa in carico solo 188.848, o il 22,1%, abbiano trovato un lavoro. Un altro aspetto su cui si sono appuntate le *critiche* riguarda il ricorso anormale al *tirocinio*<sup>3</sup>. Anzitutto, è la sua natura che risulta distorta perché esso non interviene durante il percorso di studi, ma alla fine e come la modalità predominante attraverso la quale si incontra il mercato del lavoro. I tirocini a cui si è fatto ricorso durante la Garanzia Giovani spesso non presentano le caratteristiche proprie di una offerta formativa, ma consistono in attività occupazionali che giustificherebbero l'utilizzo di un normale contratto di lavoro. In aggiunta, il tirocinio rappresenta non infrequentemente la transizione verso un altro tirocinio o verso una situazione di disoccupazione come emerge dai dati della ricerca ISFOL secondo cui solo il 36% dei tirocini sbocca in un contratto di lavoro. Non bisogna dimenticare che esso assicura alle aziende dei notevoli vantaggi per il risparmio sul costo del lavoro e per l'assenza di obblighi contrattuali. Pertanto, non è sufficiente incentivare le imprese ad assumere o a promuovere tirocini, ma bisogna puntare sull'occupabilità, formando nei giovani la capacità di muoversi nel mercato del lavoro e di valorizzare le proprie competenze e prevedendo nuovi percorsi di carriera. Da questo punto di vista sono decisivi l'introduzione dell'alternanza come metodo-educativo, la regolazione dei tirocini in modo che siano una porta di ingresso al mondo del lavoro e l'avvio di un sistema di politiche attive che sappiano valorizzare le competenze dei giovani e gestire le transizioni lavorative.

<sup>3</sup> Cfr. F. SEGHEZZI – M. TIRABOSCHI, *Giovani prigionieri di stage e tirocini*, <http://www.avvenire.it/Commenti/Pagine/La-generazione-prigioniera-di-un-eterno-tirocinio-.aspx> (1 luglio 2016).

## 2. L'Economia del Mezzogiorno. Il Rapporto Svimez

Mentre nel 2015 l'andamento dell'economia a livello mondiale ha diminuito i suoi ritmi di sviluppo, riducendo le aspettative sulla ripresa dell'Italia – che, pur uscendo dalla recessione del triennio precedente, ha ottenuto risultati positivi inferiori alla media europea – il Mezzogiorno ha registrato un anno *favorevole* ben oltre le previsioni. In relazione a questa situazione, correttamente il Rapporto Svimez di questo anno non si è limitato a fornire elementi di analisi della migliore dinamica congiunturale, ma ha cercato di individuare le condizioni e le sfide per un più solido rilancio dell'economia del Sud e dell'intero Paese<sup>4</sup>.

### 2.1. Il 2015: un anno eccezionale per il Mezzogiorno

Anzitutto, il 2015 ha visto il Pil dell'Italia tornare ad aumentare (0,8%) dopo tre anni di diminuzioni, segnando così l'inizio della ripresa. Questa, però, appare lenta se paragonata con l'area dell'euro, che ha registrato un incremento doppio (1,7%), o con l'intera UE in cui si riscontra una crescita anche superiore (2%).

Se, invece, si fa riferimento al solo *Mezzogiorno*, l'anno precedente si caratterizza per dei risultati che si dimostrano per molti versi straordinari. Infatti, il 2015 ha interrotto una serie consecutiva di diminuzione del prodotto che si protraveva da sette anni e ha anche registrato un incremento superiore a quella del Centro-Nord: infatti, il Sud ha conseguito una crescita del Pil pari all'1%, mentre le altre due circoscrizioni territoriali si sono fermate allo 0,7%.

Il risultato favorevole ottenuto nel 2015 dall'economia meridionale va *attribuito* ad alcune situazioni speciali con tratti di eccezionalità che molto difficilmente si ripeteranno nel futuro. In particolare si tratta dell'andamento molto positivo dell'agricoltura e anche del turismo che ha beneficiato della crisi che ancora sta travagliando la sponda Sud del Mediterraneo. Un altro fattore che ha contribuito alla congiuntura favorevole è consistito nella chiusura del ciclo della programmazione dei Fondi Strutturali Europei relativi al periodo 2007-13 che ha portato ad una accelerazione della spesa pubblica legata al loro uso per evitare il pericolo di doverli restituire. In aggiunta, la domanda estera netta ha fornito un suo apporto significativo con una crescita delle esportazioni verso il resto del mondo.

Come nella crisi il centro è stato il mercato del *lavoro*, così nel rilancio lo si può identificare nello stesso fattore. Infatti, nel 2015 il Sud ha registrato una

<sup>4</sup> Cfr. R. PADOVANI, *Rapporto Svimez 2016 sull'economia del Mezzogiorno*. Anticipazioni dei principali andamenti economici e sociali, Roma, Svimez, 28 luglio 2016.

crescita di 94.000 occupati, pari all'1,6%, mentre nel Centro-Nord l'aumento si è fermato a 91.000 (0,6%). Questa performance non deve far dimenticare la voragine che si è aperta nel mercato del lavoro del Meridione: infatti, a differenza del Centro-Nord che con i risultati del 2015 ha raggiunto quasi del tutto i livelli occupazionali pre-crisi, il Mezzogiorno rimane molto distante con quasi mezzo milione di lavoratori sotto la cifra raggiunta nel 2008. Gli esiti positivi conseguiti al Sud dipendono sia dalla decontribuzione sulle nuove assunzioni a tutele crescenti sia dai settori dell'agricoltura e del turismo che con il loro sviluppo hanno comportato un aumento degli occupati nei loro comparti.

Nonostante i dati favorevoli appena menzionati, non si deve dimenticare che la ripartenza avviene in un contesto di persistenza e irrisolta *emergenza sociale* e di permanenti fragilità. La mancanza strutturale di opportunità di lavoro qualificato, che pesa soprattutto sui giovani del Sud, ha costituito il fattore più importante della ripresa delle emigrazioni dal Mezzogiorno verso il Nord: nel periodo 2012-14 hanno abbandonato il Sud 1.627 mila persone con un saldo migratorio netto (la differenza tra gli emigranti dal Meridione e gli emigranti nel Meridione) di 653 mila unità. I tre quarti quasi di questa perdita di popolazione (478.000 o 73%) sono costituiti da giovani di cui il 30% laureati.

La grande recessione degli ultimi anni ha pesato grandemente sulla situazione delle famiglie italiane specialmente nel Sud del Paese. Nel Meridione una persona su dieci si trova in condizione di *povertà* assoluta e nel 2015 i poveri sono aumentati di 218 mila. Inoltre, in questo ambito il divario maggiore tra il Centro-Nord e il Sud si riscontra riguardo al rischio di povertà che nel Meridione risulta tre volte più elevato che nel resto dell'Italia.

## 2.2. Indicazioni di prospettiva

La *sfida per il futuro* è di non permettere che la ripresa del 2015 mantenga i tratti della straordinarietà e che si punti su nuove circostanze congiunturali favorevoli che, tuttavia, non sono ripetibili a livello tendenziale, a meno che non vengano sostenute da precise scelte politiche. La crescita dell'anno precedente non ha diminuito, se non in maniera molto limitata, la perdita di risorse e di potenziale produttivo che si è verificata nel periodo 2008-14. In particolare, rimangono i gravi problemi strutturali legati alla dimensione e alla composizione settoriale e si è lontani dall'aver interrotto il circolo vizioso tra bassa produttività, bassa crescita e minore benessere.

Malgrado ciò, non si può dire che la grande recessione degli ultimi anni abbia fatto venir meno la *capacità del Sud di restare agganciato* alla crescita del resto del Paese. Lo evidenziano le prospettive tendenziali per il periodo 2016-17 che mostrano un incremento per ambedue le macro-aree dell'Italia (con una decelerazione del Meridione nell'anno in corso) in un contesto di rallentamento

della attese di crescita dell'intero Paese. Pertanto, il problema è lo sviluppo economico nazionale rispetto al quale il Sud può rappresentare una opportunità.

Secondo lo Svimez, non ci si può aspettare che il superamento dei problemi strutturali della nostra economia possa venire da una ripresa internazionale a cui collegarsi. La risposta può essere trovata solo dallo sviluppo endogeno per cui è essenziale recuperare il ruolo degli investimenti pubblici a livello nazionale. In altre parole sarebbe possibile rilanciare il Paese *dall'interno* e tale posizione trova una conferma negli andamenti del 2015, positivi grazie al ruolo della domanda interna. In particolare il Sud, oltre a mostrare una inversione di tendenza, si è rivelato particolarmente reattivo alla leva degli investimenti pubblici e sotto la loro spinta può costituire un fattore fondamentale nella crescita del nostro Paese.

«Ecco perché la SVIMEZ, quest'anno, pone ancora con maggior forza l'esigenza di un rilancio degli investimenti, in logistica, infrastrutture, energie, territorio, capitale umano, nuova industria manifatturiera, agroalimentare e culturale, rovesciando la perifericità del Sud. Investimenti che rendano "attraente" il territorio e rilancino la competitività, per una crescita più robusta e durevole nel tempo, per la ripresa di un vero cammino di sviluppo dell'Italia tutta»<sup>5</sup>. È auspicabile che l'investimento in capitale umano comprenda anche e in particolare la *IeFP* perché nel 2015 le assunzioni di persone con qualifica professionale si sono caratterizzate ancora una volta per un vero boom e hanno costituito la componente più dinamica della domanda di lavoro<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> R. PADOVANI, *o.c.*, p. 10.

<sup>6</sup> Cfr. UNIONCAMERE, *Sistema informativo Excelsior – 2015*, Il monitoraggio dei fabbisogni professionali delle imprese italiane per favorire l'occupabilità, Roma, 2015, pp. 79-82.