

## Introduzione

**Youth Guarantee è un programma proposto dalla Commissione Europea** nel dicembre del 2012 e approvato dal consiglio dell'UE nell'aprile del 2013 in seguito ai crescenti problemi riguardanti l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro di molti Stati membri, nel quadro della Strategia Europa 2020 che pone tra gli obiettivi principali il rilancio dell'occupazione e la riduzione dell'esclusione sociale. Il programma si ispira a precedenti interventi attuati soprattutto in nord Europa con una sinergia tra centri per l'impiego pubblici (CPI), imprese e organizzazioni del terzo settore. L'impianto generale è quello di una misura selettiva di attivazione al lavoro ispirata ai principi del *social investment* (Morel et al. 2012).

YG *si rivolge prioritariamente ai giovani classificati come Neet*, con l'obiettivo principale di garantire loro «un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione» entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. La garanzia a cui si fa riferimento nel programma non è quella di un'occupazione, bensì di un'opportunità di contatto nel mercato del lavoro o di miglioramento della propria formazione. La partecipazione alle misure avviene su base volontaria a seguito di una richiesta formale da parte dei giovani che rientrano nella condizione di "Neet".

### L'attuazione di Youth Guarantee in Italia: il PON Garanzia Giovani e l'articolazione a livello regionale

Il governo italiano ha scelto di convogliare le risorse del fondo europeo Youth Employment Initiative (YEI - iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) e parte del Fondo Sociale Europeo (FSE) in un **Programma Operativo Nazionale (PON) interamente dedicato ad attivare anche in Italia una forma di Youth Guarantee** per i giovani Neet: il programma Garanzia Giovani (GG). Il modello di attivazione del programma si compone di tre macro-fasi: 1) l'iscrizione al programma; 2) la "presa in carico" della richiesta e la formulazione di una proposta di attivazione; 3) l'attuazione della misura concreta.

Data la loro competenza diretta in materia di politiche sociali e per l'occupazione **le regioni sono coinvolte in qualità di organismi intermedi** deputati alla realizzazione del PON in tutte e tre le fasi. Cercheremo di evidenziare di seguito le principali differenze riscontrate a livello macro-territoriale e regionale nell'attuazione di queste fasi.

## Il bacino di utenza e le iscrizioni dei giovani nelle regioni

Il primo elemento da considerare nell'analisi è la **differente situazione di partenza dei giovani Neet nelle diverse aree del Paese (Tab. 1)**. Nel 2014, anno nel quale è stato avviato il programma GG in Italia, il tasso di Neet 18-29 anni al nord era del 22,5% con punte negative in Piemonte (25,4%) e in Liguria (26,0%). Al centro la quota di Neet era del 26,8% con il Lazio che raggiungeva il 29,1% di Neet. La situazione del Mezzogiorno vedeva più di un giovane su quattro (41,8%) nella condizione di Neet con punte negative in Sardegna (40,3%), Campania (42,8%), Calabria (44,0%) e Sicilia (47,0%).

Tab. 1 - Quota di Neet sui giovani 18-29 anni per macro-aree territoriali e regioni – (valori %)

Tempo e frequenza	2014	2015	2016
	2° Trim		
<b>Territorio</b>			
<b>Italia</b>	<b>31,1</b>	<b>30,3</b>	<b>26,7</b>
<b>Nord</b>	<b>22,5</b>	<b>22,0</b>	<b>18,3</b>
Piemonte	25,4	24,0	..
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	22,9	23,2	..
Liguria	26,0	24,5	..
Lombardia	21,7	22,1	..
Provincia Autonoma			
Bolzano	13,7	12,2	..
Provincia Autonoma			
Trento	20,1	19,3	..
Veneto	20,1	20,1	..
Friuli-Venezia Giulia	22,2	22,4	..
Emilia-Romagna	24,8	22,7	..
<b>Centro</b>	<b>26,8</b>	<b>25,3</b>	<b>22,7</b>
Toscana	23,9	21,8	..
Umbria	27,5	24,1	..
Marche	24,0	23,1	..
Lazio	29,1	28,1	..
<b>Mezzogiorno</b>	<b>41,9</b>	<b>41,4</b>	<b>37,3</b>
Abruzzo	27,4	31,0	..
Molise	33,1	29,7	..
Campania	42,8	41,5	..
Puglia	39,4	39,4	..
Basilicata	35,2	34,1	..
Calabria	44,0	45,7	..
Sicilia	47,0	45,9	..
Sardegna	40,3	37,8	..

Fonte: Istat

L'accesso al programma da parte dei Neet tra i 18 e i 29 anni è regolato da una iscrizione volontaria. La procedura di iscrizione può avvenire o a livello territoriale, presso un centro accreditato, oppure online attraverso uno dei portali abilitati. Si evidenziano **due trend nelle richieste dei giovani** durante i due anni di attivazione del programma.

□ Data la possibilità di iscriversi al programma anche su regioni diverse da quella di residenza si registra un **flusso di richieste dei giovani residenti nelle regioni del sud** (in particolare Molise, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata) **verso alcune regioni del centro e del nord** (Umbria, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia e in misura minore la Toscana) mentre le altre regioni presentano saldi migratori di modesta entità. I giovani meridionali che si propongono nelle regioni del centro e del nord Italia presentano un profilo di rischio mediamente più basso di quelli che rimangono al sud e un livello di istruzione tendenzialmente più alto. Anche in questo specifico segmento di popolazione giovanile ritroviamo dunque lo stesso meccanismo che vede i giovani con più risorse maggiormente propensi a migrare per cercare nuove opportunità.

□ Il secondo trend osservato è trasversale rispetto alle aree macro-territoriali e sembra riguardare maggiormente il livello dimensionale delle regioni. C'è una significativa differenza tra le diverse regioni nel numero di giovani iscritti rispetto alla base potenziale dei Neet stimati. Il dato dei giovani iscritti all'inizio di Settembre 2016 al netto delle cancellazioni è complessivamente di 1 milione e 91 mila, pari al 63,3% del bacino potenziale di giovani eleggibili. Tale valore scende al di sotto del 50% nel caso dei giovani della Puglia e della Campania ed è di poco superiore per i giovani in situazione di Neet della Lombardia e del Lazio. In 9 regioni (4 del nord, 3 del centro e 2 del sud) le richieste hanno superato l'80% del target potenziale. **Le 4 regioni con minore tasso di copertura sono quelle che hanno il numero più alto di Neet in valore assoluto.**

## Le misure di GG e loro attuazione nei piani regionali

Nel programma sono previste 9 tipi diversi di misure (Tab.2) All'interno di questo quadro comune di interventi, ciascuna regione, nei propri Piani Operativi Regionali, ha stabilito concretamente quali misure finanziare con i fondi del programma a propria disposizione (1,4 miliardi di euro su 1,512 previsti), delineando di fatto attraverso la leva della programmazione finanziaria, modelli e strategie specifiche.

Tab. 2 - Quota del fondo di GG assegnata da ogni regione alle diverse misure (% di riga) – (ott 16)

Regione	1 Accogl. orientam e presa in carico	3 Accomp. al lavoro	2a Formaz. Inserim. Lavorat.	2b Formaz. reinserim in FP per 15-18 anni	4 Apprendi stato	5 tirocinio extracurr.	6b Servizio civile regionale	6a servizio civile nazionale	7 Autoimp.	8 Mobilità profess.	9 Bonus occuaz
<b>Configurazione di interventi a dominanza formativo-esperienziale (variante 1: azioni 2b-5)</b>											
Piemonte	13,3%	8,9%	0,0%	36,4%	0,0%	39,5%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Emilia Romagna	10,9%	0,0%	0,0%	38,5%	0,3%	34,5%	2,1%	0,0%	5,7%	0,0%	8,0%
Liguria	6,7%	2,8%	7,8%	25,6%	0,0%	31,1%	2,9%	0,0%	8,0%	2,4%	12,9%
Toscana	7,3%	5,8%	6,1%	34,7%	0,0%	22,9%	7,3%	0,0%	2,3%	0,0%	13,7%
Marche	3,7%	4,8%	0,5%	18,5%	0,4%	38,7%	12,8%	0,0%	0,2%	1,0%	19,5%
<b>Configurazione di interventi a dominanza formativo-esperienziale (variante 2: azioni 2a-5)</b>											
Basilicata	11,6%	5,8%	11,6%	0,0%	0,0%	49,9%	0,0%	6,4%	4,1%	2,9%	7,7%
Molise	2,9%	3,3%	15,6%	0,0%	0,7%	50,8%	0,0%	11,7%	8,5%	0,0%	6,5%
Umbria	6,1%	0,0%	21,9%	13,2%	0,0%	35,1%	0,0%	7,9%	7,0%	0,4%	8,3%
P.A. di Trento	3,0%	5,9%	22,6%	4,8%	6,0%	40,3%	10,8%	0,0%	0,0%	0,0%	6,6%
Veneto	4,4%	9,9%	31,7%	6,3%	0,0%	31,3%	0,0%	0,0%	6,7%	1,0%	8,8%
Friuli Venezia Giulia	0,4%	5,2%	22,9%	0,0%	0,0%	50,2%	0,0%	1,6%	6,7%	0,0%	13,0%
<b>Configurazione di interventi a dominanza esperienziale-lavorativa (azioni 5-9)</b>											
Lombardia	2,8%	18,2%	7,1%	0,1%	1,2%	29,5%	4,3%	0,0%	6,4%	0,1%	30,2%
Valle D'Aosta	6,0%	2,2%	1,1%	0,0%	0,0%	57,8%	7,2%	0,0%	0,0%	0,0%	25,8%
Sicilia	4,5%	2,8%	8,4%	5,6%	0,0%	54,9%	0,0%	5,9%	6,8%	0,0%	11,2%
Lazio	5,1%	4,0%	4,7%	0,0%	0,7%	64,5%	0,0%	2,6%	3,3%	0,7%	14,4%
Abruzzo	4,6%	6,4%	9,6%	3,6%	0,0%	49,4%	0,0%	3,2%	9,9%	0,3%	12,8%
<b>Configurazione di interventi parcellizzati (azioni 5 + altri 3 o 4 interventi con soglia di investimento superiore al 10% del budget)</b>											
Campania	11,2%	8,5%	12,7%	0,0%	1,6%	36,8%	5,2%	7,8%	10,8%	0,0%	5,4%
Calabria	5,3%	20,8%	10,9%	0,0%	0,0%	20,7%	0,0%	3,6%	24,8%	5,4%	8,4%
Sardegna	12,0%	15,5%	15,3%	24,2%	0,0%	18,1%	0,0%	1,1%	2,5%	3,0%	8,4%
Puglia	12,0%	11,6%	10,0%	10,8%	2,5%	32,7%	0,0%	5,8%	1,7%	3,3%	9,6%
<b>Ripartizione totale dei fondi</b>											
Totale	7,4%	8,7%	9,7%	10,3%	0,7%	38,8%	2,1%	3,3%	6,3%	0,9%	11,9%

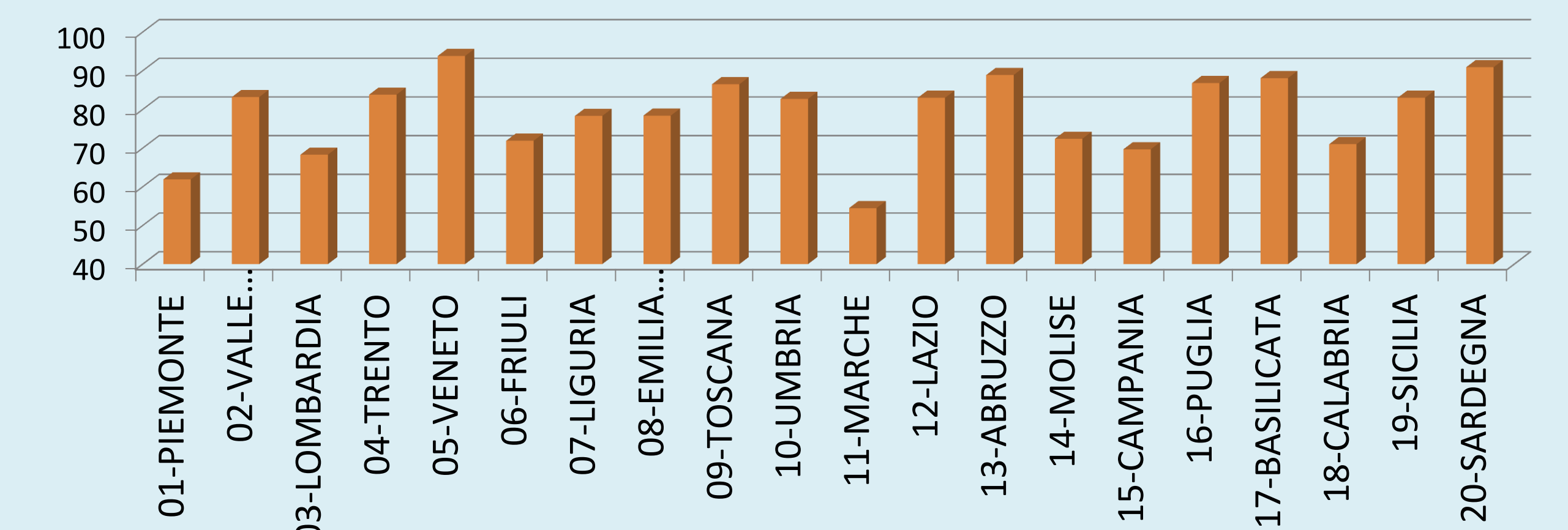
Fermo restando la rilevanza in tutti gli interventi regionali del tirocinio formativo extracurricolare, dall'analisi emergono **tre differenti configurazioni di applicazione delle misure (Tab.2):**

- una **prima configurazione** che potremmo definire "**a dominanza formativo-esperienziale**" poiché investe in modo equilibrato soprattutto su due categorie specifiche di intervento: le azioni formative e i tirocini extracurricolari (TE). Questo modello prevede due varianti a seconda che l'asse formativo sia quello della formazione professionale (FP) o della formazione finalizzata all'inserimento lavorativo (IL). La **variante 1** riguarda un'area contigua di **5 regioni del centro-nord che investono soprattutto nella formazione professionale (FP)** finalizzata al recupero dei drop-out: l'Emilia Romagna (che investe il 38,5% del budget nella FP e il 34,5% nel TE); il Piemonte (36,4% FP; 39,5% TE); la Toscana (34,7% FP; 22,9% TE); la Liguria (25,6% FP; 31,1% TE) e le Marche (18,5% FP; 38,7% TE). La **variante 2** vede un maggiore investimento nella **formazione finalizzata all'inserimento lavorativo (IL)** e interessa per lo più l'area del **triveneto e l'Umbria**: il Veneto (31,7% IL; 31,3% TE); Trento (22,6% IL; 40,3% TE); il Friuli (22,9% IL; 50,2% TE); l'Umbria (21,9% IL; 35,1% TE). **Basilicata e Molise** si collocano su questa linea con un minore investimento in IL in favore di altri interventi di accoglienza e orientamento (11,6% in Basilicata) o di servizio civile nazionale (11,7% in Molise);
- una **seconda configurazione** che potremmo definire "**a dominanza esperienziale-lavorativa**" caratterizza quelle regioni che **hanno concentrato gli investimenti in tirocini extracurricolari (TE) e bonus occupazionali (BO)** come il **Lazio** (che ha investito il 64,5% del budget a disposizione in TE e il 14,4% in BO) la **Valle d'Aosta** (57,8% TE; 25,8% BO), l'**Abruzzo** (49,4% TE; 12,8% BO) e la **Sicilia** (54,9% TE; 11,2% BO). Una **variante** di questo modello è rappresentata dalla **Regione Lombardia** che abbina agli investimenti sulle azioni di inserimento lavorativo (29,5% TE, 30,2% BO) anche un **consistente investimento sulle attività di accompagnamento** (18,2%) e adotta un modello di governance degli interventi peculiare nel panorama nazionale basato sul sistema dotale;
- una **terza configurazione** di intervento che potremmo definire "**parcellizzata**" che interessa **4 regioni del mezzogiorno**, caratterizzato da un **investimento in una molteplicità di interventi** di informazione e consulenza e nelle azioni formative oltre che nei tirocini extracurricolari (TE). È su questa linea la Puglia che investe complessivamente il 44,4% in interventi di accompagnamento, orientamento e formazione (IL e FP) e il 32,7% nei tirocini extracurricolari. Anche la Sardegna si colloca su questo modello con il 67% degli investimenti in attività di orientamento e formazione e il 18,1% nei TE. Anche Calabria e Campania si collocano su questo asse, con minori investimenti sulla formazione professionale di base e maggiori sull'orientamento su servizi di consulenza e orientamento all'autoimprenditorialità.

## Capacità di risposta diversificate delle regioni

Un indicatore della capacità di risposta è dato dalla **quota di giovani che sono stati presi in carico** in rapporto ai registrati (al netto delle cancellazioni). I valori indicati in Fig.1 mostrano una **elevata eterogeneità sia rispetto alle aree territoriali che rispetto ai livelli dimensionali delle regioni**. Le 4 regioni con il tasso di copertura può basso (sotto il 70%) sono le Marche, il Piemonte, la Lombardia e la Campania. Le 4 con il tasso più elevato (sopra l'88%) sono il Veneto, la Sardegna, l'Abruzzo e la Basilicata.

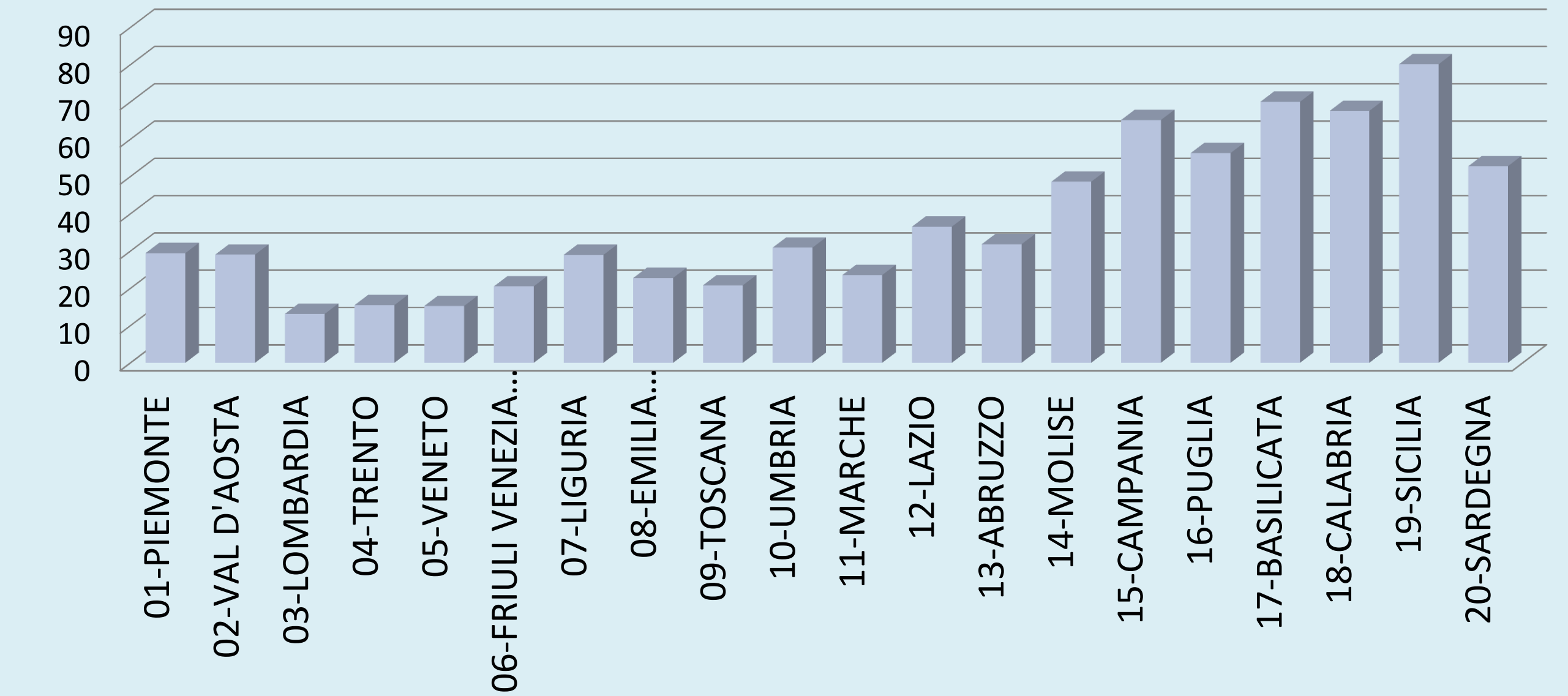
Fig. 1 - Indice di copertura dei giovani presi in carico rispetto ai giovani registrati (%) – (giu 16)



## I profili dei giovani presi in carico

Nel Mezzogiorno presentano profili di rischio mediamente più elevati rispetto ai coetanei del centro e del nord (Fig.2). Il profilo di rischio è un indicatore sintetico della probabilità di esclusione dal mercato del lavoro dei giovani, desunto dalla loro carriera scolastico-lavorativa. In altri termini le regioni del Mezzogiorno devono fare i conti con un segmento di popolazione giovanile "Neet" che presenta maggiori criticità rispetto ai giovani che devono attivare le regioni del centro-nord. Emergono **profili di attivazione molto diversi a livello territoriale**, con regioni con alti livelli di copertura, ma scarso coinvolgimento dei Neet a forte rischio come il Veneto o con elevato coinvolgimento come la Sicilia e la Sardegna o ancora regioni con livelli di copertura e coinvolgimento relativamente bassi, come le Marche e la Lombardia.

Fig. 2 - Quota di giovani con profilo di rischio «molto alto» presi in carico (%) – (ott 16)



## Un quadro in forte movimento

**A distanza di oltre due anni dall'avvio del programma il quadro degli interventi attivati dalle regioni appare ancora fluido.** Le diverse configurazioni delle misure sono l'esito in molti casi di profonde revisioni dei piani di attuazione svolte dalle regioni in corso d'opera. Basti pensare che la Sicilia ha riallocato in itinere il 63% delle sue risorse, il Lazio il 46% e altre otto regioni hanno modificato oltre il 25% delle loro voci di spesa. **In quindici regioni su venti le variazioni sono andate a concentrare maggiormente le risorse nella misura del tirocinio extracurricolare** che da solo assorbe il 38,8% dell'intero budget a disposizione delle regioni. I dati parziali a disposizione (Istat, maggio 2016) mostrano la **persistenza di significative differenze in termini di effetti occupazionali dei tirocini extracurricolari** sia tra macro-aree che tra giovani con istruzione secondaria e terziaria. Anche il ricorso al dispositivo del **Bonus lavorativo ha subito sensibili fluttuazioni**, registrando un picco nel mese di dicembre 2015 (per la favorevole combinazione con altre agevolazioni previste dalle nuove norme sul lavoro) per poi tornare su livelli pre-picco superando tuttavia in molte regioni le risorse già stanziato. Se dunque, **in alcune regioni si può parlare di un consolidamento di modelli di politiche attive già presenti in precedenza** che seguono una strategia delineata, **in altre la configurazione degli interventi appare ancora incerta e ondivaga. Non sempre, d'altra parte, le regioni più attrezzate riescono ad impattare meglio sulle fasce più deboli dei giovani** in situazione di Neet. Rimane infine **da verificare l'impatto sul medio-lungo termine di interventi diretti e più spendibili quali tirocini e bonus** rispetto a quelli indiretti e più complessi mirati a orientare, sviluppare competenze e contrastare la dispersione scolastica.

### Riferimenti

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2013), *Garanzia per i giovani – Piano di attuazione italiano*, (consultato il 15.4.2014 sul sito <http://www.lavoro.gov.it>).
- Isof, Rapporto sulla GARANZIA GIOVANI, maggio 2016, Roma.
- Isof, L'attuazione della GARANZIA GIOVANI in Italia. Report bimestrale, Numero Luglio/2016, Roma.
- Isof, L'attuazione della GARANZIA GIOVANI in Italia. Report bimestrale, Numero Settembre/2016, Roma.
- Isof, Primo rapporto di valutazione del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2015, Roma.
- Mesa D., Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili, Autonomie Locali e Servizi Sociali, Il Mulino, N°2, Agosto 2015.
- Proposta della Commissione al Consiglio, del 5/12/2012, *sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, COM(2012)729 final.
- Raccomandazione del Consiglio, del 22/04/2013, *sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01.