

CAPITOLO 10. *LOST IN IMPLEMENTATION?* LIMITI E PROSPETTIVE DELLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

DI PATRIK VESAN

1. LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE IN EUROPA AI TEMPI DELL'AUSTERITÀ RADICALE

La recente crisi economica ha avuto tra le sue principali vittime i giovani lavoratori. Dal 2008 a oggi, nei paesi europei il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto di quasi sette punti percentuali arrivando a toccare in media il 18,7 per cento (EU 28), con punte del quasi 49 per cento in Grecia. Al contempo, la percentuale delle persone che non sono occupate e nemmeno impegnate in percorsi di formazione o educativi (i cosiddetti «Neets»: *Not in education, employment or training*) ha sfiorato nel 2014 quota 16 per cento con valori superiori al 25 per cento in Italia, Grecia e Bulgaria (Fonte: Eurostat).

Il dibattito sulla promozione dell'occupazione giovanile era stato posto al centro della strategia europea per l'occupazione fin dalla seconda metà degli anni Novanta, anche se conosce un nuovo slancio con il varo della strategia Europa 2020 (Knijn e Smith 2012; Lahusen *et al.* 2013). Dopo i modesti risultati conseguiti dall'agenda di Lisbona, occorre dare un segnale più chiaro e forte in direzione di una maggiore attenzione nei confronti degli interventi rivolti alle giovani generazioni, in particolare di quelli che avrebbero potuto contribuire al raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari quali l'innalzamento del tasso di occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni al 75 per cento, la riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce del 10 per cento, l'aumento al 40 per cento delle persone tra i 30 e i 40 anni con un'istruzione universitaria e la riduzione del numero di persone in stato di povertà o esclusione sociale.

A tal fine, la Commissione lancia nel 2010 un nuovo pacchetto di azioni rivolte allo studio, al lavoro e alla formazione professionale: l'iniziativa *Giovani in movimento* (*Youth on the move*). Seguiranno altre iniziative quali *Opportunità per i giovani* (*Youth Opportunities*), adottata nel 2011 e rivolta essenzialmente a contrastare la disoccupazione giovanile, e il progetto pilota *Il tuo primo lavoro Eures* (*Your First Eures Job*), con l'obiettivo di favorire la ricerca di un impiego o stage in un altro Stato membro.

All'inizio del 2012, la Commissione europea promuove in otto paesi europei, tra cui l'Italia, un altro progetto pilota chiamato *Gruppi d'intervento per l'occupazione giovanile* (*Youth Employment Action Teams*). Tali *Action teams* sono formati da rappresentanti dei governi nazionali e della Commissione europea allo scopo di

assicurare l'utilizzo di fondi strutturali della programmazione 2007-2013 per il finanziamento di specifiche iniziative a supporto dei giovani. In Italia sono per esempio riallocati 1,4 miliardi di euro a favore del piano per l'occupazione giovanile in Sicilia e di altre iniziative volte al contrasto della dispersione scolastica e del fenomeno dei Neet.

Un significativo passo in avanti è compiuto nel dicembre 2012 con l'adozione del *Pacchetto Occupazione Giovani (Youth Employment Package)* che comprende la proposta di istituire una Garanzia Giovani. Lo stesso Pacchetto prevede anche la promozione di un'Alleanza europea per l'Apprendistato (*European Alliance for Apprenticeships*) che riunisce i rappresentanti dei governi nazionali, le parti sociali, la Commissione e altri *stakeholder*, al fine di contribuire alla promozione dell'apprendistato come porta d'ingresso per i giovani nel mercato del lavoro (Ronchi 2015). Nel febbraio 2013, il Consiglio adotta infine l'*Iniziativa a favore dell'Occupazione giovanile (Youth Employment Initiative)* con la quale sono stanziati 6 miliardi di euro dedicati in particolare all'attuazione della Garanzia per i giovani (di seguito denominata più semplicemente Garanzia Giovani - GG), una nuova iniziativa strategica che viene ufficialmente lanciata con una Raccomandazione del Consiglio nell'aprile 2013¹.

Lo scopo principale della Garanzia Giovani è quello di assicurare che «tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale»². Si tratta dunque di una strategia multiscopo che mira alla prevenzione degli abbandoni scolastici, alla promozione dell'inserimento professionale e alla soppressione degli ostacoli concreti all'occupazione. A tale fine, la Raccomandazione suggerisce agli Stati membri di elaborare piani di intervento basati su partnership fra attori pubblici e privati e di procedere alla pronta attivazione dei programmi di Garanzia Giovani attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione anche tramite la creazione di *focal points*, ovvero di organizzazioni a livello locale che garantiscano il coordinamento di tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nell'implementazione del programma. In altri termini, si tratta di ripensare i sistemi di contrasto della disoccupazione giovanile, soprattutto in chiave preventiva, in un contesto postindustriale esposto all'emergenza di nuovi rischi sociali. In tal senso, come argosteremo successivamente, la strategia proposta dalla Garanzia Giovani può essere considerata in linea con il cosiddetto approccio dell'investimento sociale promosso a livello comunitario (Commissione europea 2014).

¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

² *Ibidem*, p. 3.

La Garanzia Giovani rappresenta dunque un tassello di un ampio piano d'intervento a livello sovranazionale avviato in seno alla strategia Europa 2020 e che ha conosciuto un suo approfondimento a seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria.

Lo sviluppo delle più recenti iniziative come la Garanzia Giovani sembrano testimoniare il tentativo da parte delle istituzioni europee di voler accompagnare il mantra delle politiche di austerità con la promozione di misure volte a fronteggiare, almeno in parte, alcune delle più gravi ripercussioni sociali della crisi. Pur riconoscendo gli aspetti positivi di una strategia europea che mira esplicitamente al problema della disoccupazione giovanile e dei cosiddetti Neet³, i suoi limiti sono numerosi.

In primo luogo, le politiche di rigore finanziario e di «condizionalità» imposte dai nuovi strumenti e meccanismi della governance economica europea finiscono con il condizionare le riforme delle politiche sociali, del lavoro e dell'istruzione da parte dei governi nazionali in maniera molto più significativa di quanto possa fare un programma come la Garanzia Giovani (Heins e de la Porte, 2015). Per quest'ultima è stata investita una quota di risorse largamente inferiore a quanto sarebbe necessario. I circa 6 miliardi stanziati a livello europeo (ai quali si sommano altri finanziamenti derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 e da ulteriori risorse nazionali) costituiscono infatti una somma inadeguata⁴. Le speranze della Garanzia Giovani appaiono dunque per lo più associate al «volontarismo» degli Stati membri dell'Unione europea, vale a dire alla loro disponibilità e soprattutto capacità di dare effettiva attuazione a quanto prescritto nella Raccomandazione del Consiglio del 2013 (Streeck 1995). I timidi risultati che in passato tale «volontarismo» ha mostrato, in particolare in relazione ai paesi con maggiore difficoltà come quelli dell'area del Mediterraneo, non lasciano comunque presagire la possibilità di una svolta significativa (Goetschy 2003).

In secondo luogo, la strategia europea per l'occupazione giovanile presenta una serie di criticità che ne mettono in discussione la valenza e portata innovativa. Per esempio, secondo Lahsen *et al.* (2013), a partire dallo scoppio della crisi non è possibile riscontrare chiari segnali di discontinuità nell'azione della Commissione europea rispetto alle «asfittiche» politiche per l'occupazione giovanile promosse in passato. Inoltre, ciò che manca nel suo complesso è una strategia coordinata contro la disoccupazione giovanile sulla quale sia possibile trovare

³ L'acronimo Neet fa riferimento alle persone non occupate e che non sono impegnate in un percorso educativo e di formazione. Come diremo successivamente, in letteratura l'utilizzo di tale concetto è stato in parte criticato. Allo stesso tempo, anche la definizione a livello statistico di chi sia un Neet non è univoca a livello internazionale e nazionale.

⁴ Secondo le stime prodotte dall'International Labour Office (Ilo 2013), gli investimenti della Garanzia Giovani dovrebbero variare dallo 0,5 al 1,5 per cento del Pil, a seconda della disponibilità delle strutture amministrative già presenti.

una convergenza a livello europeo. Ne consegue la semplice riproposizione di ricette di *policy* vaghe e mal definite, che tendono a ripiegare sull'offerta di lavoro (*supply-side oriented*), trascurando il tema della qualità dell'occupazione e della tutela sociale dei lavoratori.

Infine un ultimo elemento critico che interessa il varo della Garanzia Giovani a livello europeo risiede nel nome scelto per tale iniziativa. Se nel recente passato il termine più in voga nel vocabolario europeo delle politiche per l'occupazione era «flexicurity» (sicuramente di scarso *appealing*), è facile comprendere come questa scelta rifletta il tentativo da parte della Commissione di reindirizzare il «discorso comunicativo» sulle politiche del lavoro europee (Schmidt, 2008). Il concetto di «garanzia» evoca infatti speranze e allo stesso tempo l'idea di una *caring dimension* dell'Unione europea che occorrerebbe valorizzare (Ferrera 2005). Ciononostante, il sostantivo «garanzia» può anche generare fraintendimenti e attese eccessive che, se non corrisposte, diventano illusioni, malcontento e sfiducia: l'esatto opposto di quanto il programma dovrebbe promuovere⁵. L'ambiguità del nome può sembrare una questione di minore importanza. In realtà, come argomentaremo nelle prossime sezioni, essa diventa saliente dal momento che la buona comunicazione di che cosa sia la Garanzia Giovani e di quali risultati credibili possa e debba perseguire sono parte integrante del suo successo o fallimento.

Questo capitolo è organizzato nella maniera seguente. Nella prossima sezione, ricostruiremo il disegno originario della Garanzia Giovani in Italia, illustrando le sue caratteristiche principali e gli obiettivi perseguiti dal governo. Nella terza sezione analizzeremo la Garanzia Giovani come possibile politica di investimento sociale, mettendo in luce alcuni limiti intrinseci. La quarta sezione si soffermerà sul rapporto tra la Garanzia Giovani e il Secondo welfare, segnalando alcune esperienze positive in Italia che vedono coinvolti soggetti del terzo settore nella realizzazione del programma. La sezione conclusiva proporrà infine una riflessione di carattere generale sulla valenza di tale programma e sulle sue sfide future.

I risultati della nostra indagine si basano su informazioni, relative al disegno del programma e alla sua prima implementazione, raccolte attraverso analisi documentale e la realizzazione di una decina di interviste ad alcuni dei policy-makers coinvolti a livello nazionale e locale.

⁵ Se ne erano accorti, fin a partire dagli anni Ottanta, anche i Paesi nordici, dove l'idea della Garanzia Giovani è nata (Mascherini 2013). Come sottolinea Hummerluhr (1997), questi paesi hanno comunque continuato a utilizzare tale termine. Un'eccezione è rappresentata dal governo danese che aveva deciso di abbandonare il nome «Garanzia Giovani», a fronte dei problemi generati dal concetto stesso di «garanzia».

2. IL DISEGNO DELLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

La Garanzia Giovani rappresenta uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato nel nostro paese su scala nazionale e coordinato dal governo centrale. In accordo con quanto indicato dalla Raccomandazione del 2013, l'obiettivo è consentire ai giovani, che non studiano e non lavorano, l'accesso a un'opportunità occupazionale, educativa o di formazione professionale qualitativamente valida entro 4 mesi dalla chiamata da parte di un servizio competente. Non si tratta dunque della garanzia di un posto di lavoro, ma di un servizio o prestazione in una fase delicata di transizione nel ciclo di vita di una persona. In concreto, l'utente può registrarsi sul sito nazionale di Garanzia Giovani (o sui siti regionali appositamente dedicati) e attendere la convocazione da parte di un servizio al lavoro (pubblico o privato) per ricevere proposte di corsi di formazione o di tirocinio, offerte lavorative connesse a eventuali incentivi occupazionali, servizi di accompagnamento al lavoro o anche offerte di adesione a progetti di servizio civile.

A tal fine, è stata stanziata nel nostro paese una quota di risorse (comprensiva dei finanziamenti europei e del cofinanziamento nazionale) pari a circa 1,5 miliardi di euro, da impegnare nel biennio 2014-15 esclusivamente a favore di iniziative rivolte a giovani fino ai 29 anni.

In quanto segue, cercheremo di delineare le principali caratteristiche del programma di attuazione della Garanzia Giovani a livello nazionale. Il processo di *policy design* di tale iniziativa è durato all'incirca un anno, dal giugno del 2013 al luglio del 2014 (tabella 1). In questo periodo, possiamo distinguere due fasi principali che corrispondono al passaggio dal governo Letta, al governo Renzi.

Tabella 1 • Le fasi del disegno della Garanzia Giovani in Italia

Fasi	Esecutivi nazionali in carica	Periodo	Principali eventi
Prima fase	Governo Letta (Ministro del Lavoro: Enrico Giovannini)	Giugno 2013	<ul style="list-style-type: none"> Decreto legge 76/2013: istituzione della <i>Struttura di missione</i>. Prima proposta di piano di implementazione della Garanzia Giovani.
		Da luglio a dicembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <i>Drafting</i> del piano di attuazione della Garanzia Giovani.
		Dicembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> Approvazione da parte della Commissione europea del piano di attuazione della Garanzia Giovani.

Fasi	Esecutivi nazionali in carica	Periodo	Principali eventi
Seconda fase	Governo Renzi (Ministro del Lavoro: Giuliano Poletti)	Aprile 2014 (Varo di una serie di riforme che interessano indirettamente l'implementazione della Garanzia Giovani)	<ul style="list-style-type: none"> • Riforma Del Rio sui governi locali (legge 56/2014) • Pacchetto di riforme delle politiche del lavoro presentato al Senato (<i>Jobs Act</i>). • Bozza del disegno di legge costituzionale presentato al Senato
		Dalla metà di aprile 2014 al giugno 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Firma delle convenzioni tra il governo centrale e le amministrazioni regionali finalizzata all'adozione dei piani regionali della Garanzia Giovani e allocazione dei budget regionali sulle singole voci d'intervento.
		Luglio 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Inizio della Presidenza italiana dell'Unione europea • La Commissione europea approva il Piano operativo nazionale (Pon) dell'Iniziativa Occupazioni Giovani.

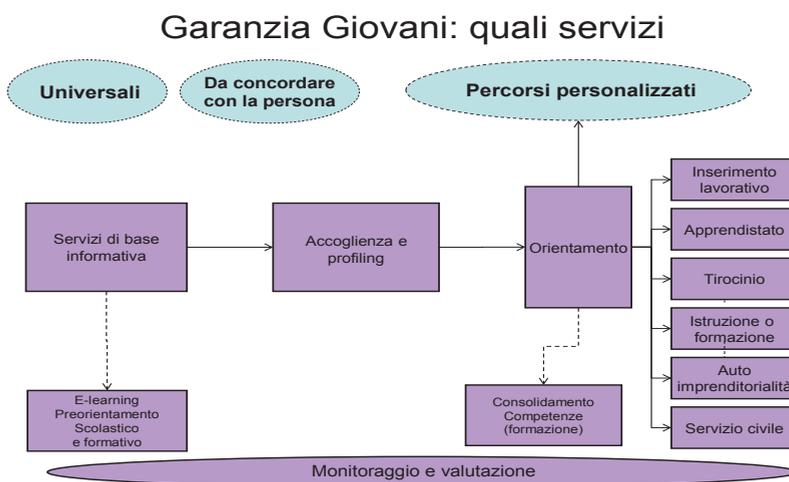
La prima fase prende avvio qualche mese dopo la formazione del governo presieduto da Enrico Letta, il quale assegna all'allora Ministro del Lavoro, Enrico Giovannini, la responsabilità di predisporre il piano di attuazione italiano secondo quanto prescritto dalla Raccomandazione europea. A tal fine, con il Decreto legge 76/2013, è istituita un'apposita Struttura di missione, ovvero un organo composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro, delle amministrazioni regionali e provinciali, di Inps, Unioncamere, Isfol e Italia Lavoro, con l'intento di creare un momento di sintesi e collaborazione fra tutti i principali soggetti coinvolti nelle fasi di progettazione, realizzazione e monitoraggio della Garanzia Giovani. Nei suoi primi mesi di operato la Struttura di missione elabora le linee-guida a cui dovrà attenersi il programma. L'aspetto più innovativo riguarda la definizione di alcuni principi operativi nazionali, da adottare anche a livello locale (Vesan 2014a). Fra questi possiamo menzionare:

- la messa a punto di un sistema di adesione alla Garanzia Giovani e di profilazione dell'utenza per la prima volta su scala nazionale. Tale sistema di profilazione prevede di classificare, attraverso il ricorso a uno specifico algoritmo, la cosiddetta «distanza dal mercato del lavoro» degli utenti. A tal fine sono stati individuati quattro profili di rischio sulla base dei quali sono tarati anche gli incentivi al lavoro;

- L'adesione a un principio di premialità tale per cui venga valorizzato il raggiungimento di risultati in termini di inserimento occupazionale e non solo di processo, ovvero di semplice erogazione di servizi. Sono infatti definiti standard nazionali di remunerazione degli operatori che crescono sulla base dell'obiettivo raggiunto, premiando soprattutto le assunzioni con contratti a tempo indeterminato e il collocamento delle persone «più distanti dal mercato del lavoro», al fine di contenere fenomeni di scrematura;
- L'adozione di un meccanismo di costi standard come unità per la rendicontazione delle spese sostenute da qualsiasi operatore, al fine di garantire una maggiore uniformità di trattamento e la comparabilità degli investimenti realizzati nelle diverse regioni. Ogni servizio e prestazione erogata dovrà quindi avere lo stesso costo sull'intero territorio nazionale;
- L'introduzione di un principio di contendibilità che impegni l'amministrazione regionale di residenza del giovane alla copertura delle spese per servizi e prestazioni, ovunque essi siano stati erogati. Gli utenti possono infatti aderire alle iniziative attivate in seno alla Garanzia Giovani anche al di fuori della regione di provenienza. Ciò dovrebbe favorire i processi di mobilità territoriale, incentivando i servizi al lavoro a operare secondo una logica di sistema a livello nazionale.

La Struttura di missione ha inoltre individuato un pacchetto di nove macromisure e uno schema d'intervento comune (figura 1). Tali macromisure riguardano un'ampia gamma di servizi (prima accoglienza, orientamento di base e intensivo) e tipi di proposte (offerte di lavoro, stage, servizio civile), che configurano idealmente una pluralità di «porte di accesso» dei giovani al mondo del lavoro (o di ritorno a un percorso educativo) (Fano *et al.* 2015).

Figura 1. Garanzia Giovani: quali servizi



Fonte: Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, 2014.

La ratio di questi principi e dello schema d'intervento individuato è promuovere una maggiore omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, innovando rispetto a un sistema di politiche attive e di servizi al lavoro, come quello italiano, che risulta fortemente frammentato e caratterizzato da «particolarismi» talvolta difficilmente giustificabili. Anche a tal fine, l'implementazione della Garanzia Giovani viene realizzata sulla base di un Piano operativo nazionale (Pon) e non di singoli piani operativi regionali (Por) come di norma avviene per gli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo.

Il piano di attuazione della Garanzia Giovani prevede il coinvolgimento di una pluralità di attori con diversi compiti. Il ruolo centrale è stato assegnato alla Struttura di missione che avrebbe dovuto assicurare il coordinamento degli interventi, nonché il loro monitoraggio. Questa Struttura ha comunque di fatto cessato di operare già nel 2014, anche se le sue funzioni continuano a essere esercitate dal Ministero del Lavoro. Alle regioni è stato riservato il ruolo di «corpi intermedi» chiamati a dare attuazione alla Garanzia Giovani attraverso l'azione e la realizzazione di specifici piani d'intervento concordati con il governo centrale. Infine, partecipano all'implementazione del programma a livello locale anche altri soggetti, quali per esempio le università, i soggetti del Terzo settore, i sindacati, le agenzie private per il lavoro⁶ sulla base di accordi di cooperazione di norma definiti all'interno dei rispettivi territori regionali.

Un ultimo aspetto di particolare importanza riguarda gli scopi perseguiti dalla Garanzia Giovani. Così come è stato concepito a livello europeo, questo programma persegue al contempo due diversi obiettivi.

In primo luogo, la Garanzia Giovani può essere considerata come una strategia a valenza anticiclica, volta a contrastare nel breve periodo la crisi occupazionale che ha interessato, a partire dallo scoppio della recente crisi economica, soprattutto la componente giovanile.

In secondo luogo, la Garanzia Giovani vuole porsi come occasione per promuovere riforme strutturali, sostenibili anche nel lungo periodo e finalizzate a ripensare i sistemi d'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro.

La compresenza di questi due obiettivi, seppur plausibile, finisce con il generare diverse tensioni soprattutto in quei Paesi, come l'Italia, dove ancora mancano le precondizioni per l'efficace implementazione di una strategia ambiziosa come la Garanzia Giovani. Dal 2008 al 2014, il tasso di disoccupazione giovanile nel nostro

⁶ Il possibile contributo delle agenzie private del lavoro è stato enfatizzato in numerosi documenti nazionali ed europei come un importante elemento che potrebbe rafforzare e completare l'azione portata avanti dai centri per l'impiego pubblici. A ogni modo, il loro diretto coinvolgimento prevede la definizione a livello regionale di regimi di accreditamento, nonché il consolidamento di prassi cooperative tra pubblico e privato. Su questo fronte, il panorama italiano presenta ancora numerose differenze da territorio a territorio. La recente proposta da parte del governo di un decreto attuativo sulle politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego mira alla creazione di un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di restituire maggiore uniformità al sistema (cf. *infra*).

paese è raddoppiato, raggiungendo il record negativo di 42,7 per cento. Allo stesso tempo, l'Italia è il secondo paese in Europa, solo dietro alla Grecia, per il numero di Neet (15-29 anni) sulla popolazione di riferimento, con un tasso del 26,2 per cento, pari a circa 2,4 milioni di persone (Fonte: Istat). Come se non bastasse, alla grave situazione del mercato del lavoro si accompagna anche l'assenza di un robusto sistema di servizi all'impiego in grado di supportare adeguatamente l'implementazione della Garanzia Giovani. Gli investimenti in Italia per le politiche attive del lavoro e soprattutto per i centri per l'impiego, sono notoriamente limitati rispetto a quanto avviene in altri Paesi, come la Francia, l'Olanda o la Germania⁷. Questo comporta anche una ridotta disponibilità di risorse umane qualificate: se nel 2012 il carico di lavoro per un operatore dei centri per l'impiego era di 32 disoccupati in Germania e di 105 in Francia, in Italia arriva a toccare quota 275 (Ministero del Lavoro 2013). Similmente, il carico medio stimato di Neet di età compresa fra i 15 e i 29 anni per operatore nel nostro paese è di 259 persone, con punte di 550 in Campania e 400 Neet in Puglia.

Una situazione di partenza così poco favorevole avrebbe potuto in teoria suggerire al governo di mantenere un profilo «più basso», ovvero di procedere con maggiore gradualità, come tra l'altro previsto dalla stessa Raccomandazione del 2013. Per esempio, la Garanzia Giovani poteva essere avviata a livello sperimentale, come avvenuto in Francia, oppure incentrata su uno specifico programma d'intervento a regia nazionale, più che su aspetti sovrastrutturali relativi alla governance del sistema. Un simile approccio non era comunque compatibile con l'obiettivo intrinseco (*embedded goal*) perseguito dal ministro Giovannini, vale a dire sfruttare la Garanzia Giovani come «trampolino di lancio» per una ben più ampia riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego in Italia. La strategia d'intervento voluta da Giovannini si fondava infatti su due pilastri centrali (Vesán 2014):

- la creazione di una comune infrastruttura digitale, attraverso la realizzazione di un portale nazionale della Garanzia Giovani e di piattaforme di collaborazione con le regioni per lo scambio dei dati. Nell'intento del Ministro, questa dorsale informatica avrebbe dovuto costituire un primo esempio su scala nazionale di gestione coordinata delle informazioni sulle politiche attive del lavoro e i suoi utenti;
- la definizione di un comune sistema di governance della Garanzia Giovani, basato

⁷ Secondo i dati forniti da Eurostat, la spesa per politiche attive rapportata al Prodotto interno lordo (Pil) è stata pari allo 0,34 per cento per l'Italia, contro lo 0,63 per cento della Francia, lo 0,60 per cento dell'Olanda e lo 0,34 per cento della Germania. Il limitato investimento italiano appare ancora più chiaro considerando la spesa per i servizi per l'impiego che va ad aggiungersi ai dati che abbiamo appena riportato. In questo caso, l'Italia spende solo lo 0,03 per cento del Pil contro lo 0,25 per cento della Francia, lo 0,27 per cento dell'Olanda e lo 0,33 per cento della Germania.

sulla condivisione di alcuni principi operativi e standard di processo, che avrebbe potuto fungere da modello sperimentale per una più ampia riforma complessiva del funzionamento dei servizi per l'impiego in Italia.

La Garanzia Giovani è stata dunque inizialmente considerata dal governo come una sfida importante per un sistema di politiche attive del lavoro, quale quello italiano, rimasto finora «chiuso» in stretti confini regionali o addirittura locali. L'obiettivo della Garanzia Giovani, così come pensata da Giovannini e i suoi collaboratori, è invece quello di innestare un nuovo *modus operandi* in cui «tutti possono vedere tutto», ovvero dove sia possibile monitorare a livello nazionale il percorso di ogni singolo utente e con esso l'operato dei servizi coinvolti.

Il percorso di riforma avviato da Giovannini ha comunque fin da subito incontrato una serie di difficoltà, quali le resistenze da parte di numerose amministrazioni regionali e la durata limitata dell'esecutivo Letta, dimissionario a circa un anno dall'avvio del suo incarico.

Il testimone della Garanzia Giovani viene raccolto a fine febbraio 2014 da Giuliano Poletti, neoministro del lavoro del governo presieduto da Matteo Renzi. Si apre così una seconda delicata fase nel disegno e realizzazione di tale iniziativa.

Nei mesi che vanno da aprile a giugno 2014, le regioni presentano i loro piani operativi per la realizzazione della Garanzia Giovani, il cui avvio ufficiale avviene nella giornata del Primo Maggio. A dispetto di quanto originariamente previsto, la Garanzia Giovani viene in realtà declinata in 20 differenti Garanzie regionali che, al di là della forma, sembrano restituire nuovamente l'immagine di una chiara frammentarietà nella gestione delle politiche attive del lavoro italiane (Vesan 2014b).

Con l'approvazione nel mese di luglio del piano operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani prende corpo definitivamente un lungo e lento processo di attuazione del programma, ancora in corso nel momento in cui scriviamo. L'implementazione effettiva della Garanzia Giovani in Italia, dopo una prima fase di rodaggio e messa a punto, parte quasi ovunque in ritardo, di fatto solo nella primavera del 2015 con la pubblicazione dei primi bandi regionali.

A meno di quattro mesi dal termine massimo per l'impegno delle risorse, previsto per la fine del 2015, i dati forniti dal monitoraggio settimanale a cura del Ministero del Lavoro restituiscono uno scenario in chiaro-scuro, dove le ombre sembrano però avere la meglio.

Sulla base del 67° rapporto di monitoraggio della Garanzia Giovani (25 settembre 2015), gli iscritti al programma al netto delle cancellazioni sono circa 700 000, di cui circa il 66 per cento sono stati presi in carico dai servizi competenti. Nel corso dei mesi, il numero di persone per le quali è stato possibile sottoscrivere un patto di servizio è cresciuto in maniera significativa, passando da circa il 40 per cento a percentuali superiori al 65 per cento. Allo stesso modo, si registrano importanti miglioramenti relativi alla capacità dei servizi di mettersi concretamente in contatto

con i giovani registrati: dal luglio 2014 al giugno 2015, la percentuale di coloro che sono stati presi in carico entro due mesi dalla registrazione è aumentata del 127 per cento passando da poco più del 28 per cento a quasi il 65 per cento.

Nonostante questi segnali positivi, solo il 24 per cento degli iscritti (pari a 169 658 individui) ha ricevuto una proposta (non necessariamente di lavoro). Come dire, se la capacità dei servizi sembra essersi rafforzata col tempo, il risultato finale è ancora largamente al di sotto delle aspettative, mentre si registrano una serie di difficoltà legate per esempio alla lenta concessione di tirocini o al rischio del proliferare di offerte di stage o di lavoro di dubbia qualità e affidabilità. Si tratta di aspetti che non vanno sottovalutati, soprattutto se si pensa al fatto che il programma Garanzia Giovani nasce anche per riattivare soggetti in stato di relativa «passività», rafforzandone il senso di fiducia non solo in loro stessi, ma anche nei confronti delle istituzioni pubbliche.

A fronte di una simile situazione, con il cambio di governo è possibile però osservare un calo dell'attenzione nei confronti della Garanzia Giovani. L'agenda del Presidente del Consiglio Matteo Renzi in materia di politiche del lavoro è infatti densa di altri provvedimenti, in primis il *Jobs Act*, su cui si concentra il dibattito nazionale. Al contrario, col passare dei mesi, della Garanzia Giovani si parla sempre meno o per lo più in chiave negativa, riportando i disservizi e le promesse mancate. Un racconto che, sebbene in larga parte veritiero, non riesce a cogliere pienamente lo sforzo da parte di diverse amministrazioni regionali e locali nell'organizzarsi per rispondere a una sfida gestionale importante, soprattutto a fronte della penuria di risorse nella quale si trovano a operare.

3. LA GARANZIA GIOVANI COME POLITICA DI INVESTIMENTO SOCIALE

Una valutazione compiuta della Garanzia Giovani richiederebbe l'attento monitoraggio dei risultati conseguiti e analisi controfattuali che al momento appaiono in parte premature essendo il programma ancora in corso di realizzazione⁸. A ogni modo, riteniamo utile produrre un primo giudizio sui punti di forza e le debolezze di tale strategia senza dover attendere gli esiti della sua effettiva realizzazione. Un primo tentativo di valutazione consiste nell'esaminare il disegno di *policy* della Garanzia Giovani alla luce del cosiddetto approccio dell'investimento sociale. Tale approccio rappresenta uno degli orientamenti più innovativi nella progettazione delle politiche sociali europee e ha come obiettivo il rafforzamento del capitale umano delle persone, al fine di prevenire i rischi sociali connessi alle frequenti transizioni all'interno e all'esterno del mercato del lavoro (Jenson 2010).

⁸ Si ricorda che la realizzazione delle misure previste nell'ambito della Garanzia Giovani è possibile fino al 2018. Un primo monitoraggio in itinere del programma a livello nazionale è realizzato settimanalmente dall'Isfol e dal Ministero del Lavoro, così come da numerose amministrazioni regionali.

La letteratura sulle politiche di investimento sociale ha messo in luce l'esistenza di alcuni limiti di tale approccio (Cantillon, 2011; Cantillon and Van Lancker, 2013). Tra questi possiamo menzionare il cosiddetto «effetto di San Matteo» e la scarsa attenzione ai temi della qualità dei servizi offerti.

Con l'espressione effetto di San Matteo si suole indicare la tendenza delle politiche di investimento sociale a favorire le categorie meno svantaggiate all'interno di una data popolazione target. Si tratta dunque di una conseguenza perversa nella distribuzione delle risorse a vantaggio di coloro che si trovano in una posizione di relativa minore necessità. Effetti di San Matteo sono rinvenibili per esempio con riferimento ai servizi per l'infanzia a cui spesso accedono in proporzione maggiore le famiglie con profili di rischio meno problematici.

Anche con riferimento alla Garanzia Giovani, l'Effetto di San Matteo appare un rischio plausibile. Ciononostante, il suo disegno di *policy* sia a livello nazionale, sia regionale non sembra aver tenuto in adeguata considerazione tale aspetto. La Garanzia Giovani in Italia tende infatti a rivolgersi ai Neet come una categoria sostanzialmente omogenea. In realtà, all'interno di questo gruppo ricadono spesso persone con profili di rischio molto differenti, distinguibili sulla base di alcune caratteristiche di fondo e dell'effettiva intensità dei (presunti) rischi a cui sono esposti. I Neet possono essere infatti disoccupati o inattivi, il loro status può dipendere da una scelta più o meno volontaria oppure dall'esistenza di gravi impedimenti all'inserimento nel mercato del lavoro o di ostacoli di natura culturale e psicologica. In alcuni casi, i Neet rappresentano una categoria di persone particolarmente esposte a condizioni di esclusione sociale e anche di povertà o deprivazione materiale. In altri, invece, la «scelta» dell'essere Neet può dipendere da una «pausa di riflessione» più o meno lunga che alcuni giovani – sostenuti dalle loro famiglie – decidono di prendere, oppure può essere attribuita a una condizione di neogenitorialità che si vuole trascorrere dedicando tempo pieno alla cura del proprio infante.

Attirare l'attenzione sui limiti concettuali della categoria dei Neet non significa eludere gli aspetti problematici che l'individuazione di tale fenomeno vuole mettere in luce. Ciò che però occorre evitare è equiparare in maniera automatica i Neet a profili necessariamente a rischio (Yates and Payne, 2006).

Questa considerazione ci porta a un'altra riflessione: se i Neet non sono tutti eguali, allora il disegno della Garanzia Giovani a livello nazionale e regionale dovrebbe prima di tutto orientarsi verso coloro che presentano, tra i Neet, i profili maggiormente esposti a rischio. In realtà, spesso avviene esattamente il contrario: gli interventi finiscono con concentrarsi su chi appare meno esposto (di altri) ai rischi sociali. Tale risultato è dovuto da una parte alla penuria di risorse finanziarie e umane che spingono i servizi al lavoro a trattare i casi più semplici, dall'altra al fatto che i casi «difficili» tendono a corrispondere a giovani che non si attivano spontaneamente presso i centri per l'impiego. Ciò pone sia un problema di disegno degli interventi (non solo relativo alle incentivazioni, ma all'insieme delle strategie

e risorse per «scovare» i Neet), sia un problema «politico» di definizione di fino a che punto debba «spingersi» l'intervento pubblico e di chi «meriti» effettivamente di essere aiutato.

Inoltre, i profili più vulnerabili sono anche quelli che meno facilmente potranno essere collocati prontamente nel mondo del lavoro. Per queste persone la strada da percorrere è di norma lunga e passa prima dalla realizzazione di (reiterate) attività di *coaching* e di tirocinio. Tali situazioni di maggiore svantaggio finiscono però con l'avvitarsi su se stesse proprio perché gli operatori e/o le aziende tendono a selezionare i candidati meno problematici anche per gli stage, i cui *bonus* non variano, come invece avviene per le assunzioni, in funzione della «distanza dal mercato del lavoro».

Nonostante il fatto che i Neet rappresentino un gruppo eterogeneo, né il piano di attuazione nazionale, né quelli regionali presentano analisi dettagliate sulla composizione di tale categoria. Ne consegue che la programmazione delle misure e l'attribuzione dei relativi budget è quasi mai calibrata sui bisogni specifici dei territori o l'individuazione di alcuni gruppi prioritari di intervento in seno a una così ampia popolazione-target (i Neet tra i 15 e i 29 anni). A titolo di esempio, salvo qualche eccezione da parte di alcune regioni, è difficile rinvenire nei documenti programmatori un'attenzione riservata ai Neet più giovani (15-18 anni) o ai Neet con un basso titolo di studio il cui profilo è spesso lontano dall'essere «attraente» per poter rispondere con successo non solo a un'offerta di lavoro, ma perfino di tirocinio.

Anche al fine di contenere il rischio dell'effetto di San Matteo, una maggiore attenzione dovrebbe invece essere riservata alla «componente educativa» della Garanzia Giovani che ha come obiettivo non tanto il diretto inserimento nel mondo del lavoro, ma l'acquisizione e il rafforzamento di quelle competenze di base e trasversali che ne costituiscono un importante prerequisito. I risultati di Garanzia Giovani (e/o iniziative analoghe) andrebbero infatti osservati non solo attraverso il prisma del conseguimento di *hard outcomes*, quali il rapido inserimento nel mondo del lavoro, ma anche di *soft outcomes*, ovvero la capacità di rimozione di alcune delle molteplici barriere che si frappongono nei casi più complessi a una possibile integrazione professionale. Inoltre, concentrare le risorse solo sulle risposte immediate, spingendo le persone a passare da una condizione di Neet a una di «Eet» (vale a dire *in education, employment or training*), attraverso l'offerta di un primo sbocco lavorativo o di uno stage, nulla ci dice sulla possibilità di poter sostenere tale cambiamento nel tempo.

Un secondo limite rinvenibile nel disegno della Garanzia Giovani riguarda la scarsa attenzione prestata al tema della qualità degli interventi. Tale considerazione critica è stata fatta propria anche da un recente rapporto della Corte dei conti europea (Corte dei conti europea 2015). Di fatto le osservazioni della Corte riguardavano l'assenza di indicatori volti a valutare la qualità delle offerte di lavoro o tirocinio, così come indicato nella Raccomandazione del Consiglio sulla Garanzia Giovani del 2013. È però opinione di chi scrive che l'aspetto più importante sia la capacità dei servizi competenti di scremare le opportunità segnalate sulla base della conoscenza delle aziende

che operano nei rispettivi territori o di garantire un servizio iniziale di *follow up* volto a monitorare l'andamento dell'esperienza lavorativa o formativa. Qualsiasi intervento in questa direzione comporta però l'investimento di importanti risorse finanziarie e umane che al momento sembrano lontane dall'essere disponibili.

Accanto al tema della qualità delle offerte di lavoro e stage, si pone la necessità di garantire un adeguato livello di eguaglianza nell'accesso alle opportunità. Anche tale aspetto non viene preso in considerazione dal disegno della Garanzia Giovani pensato ai diversi livelli di governo. Per esempio, quasi nessun accenno è rivolto al tema dei diversamente abili e allo loro componente Neet, ovvero agli strumenti di contrasto della loro possibile condizione di inattività (Il Piemonte in tal senso rappresenta un'eccezione).

Allo stesso modo, nessuna attenzione è posta alla dimensione di genere che può caratterizzare il fenomeno dei Neet, come se tale dimensione non fosse rilevante per la comprensione delle cause e delle dinamiche della disoccupazione e dell'inattività giovanile.

Infine, il tema dell'eguaglianza di accesso alle opportunità ritorna con riferimento a quelle persone che vivono in aree più isolate, dove la rete di contatti e di aziende è limitata, così come ridotta è la disponibilità di servizi pubblici adeguati (trasporti, scuole). Come dire, un disegno accurato degli interventi realizzati in seno alla Garanzia Giovani dovrebbe, nel limite del possibile, prestare attenzione alla presenza di «deficit di contesto o ambientali» che possono influenzare la capacità effettiva di una persona di attivarsi.

L'introduzione del principio di contendibilità, ovvero della possibilità delle persone di poter accedere ai servizi al lavoro offerti anche da una regione diversa da quella di provenienza è senza dubbio largamente condivisibile. Ciononostante, è difficile che tale principio possa di per sé rappresentare una risposta sufficiente. Tralasciando alcune difficoltà tecnico-operative, è poco probabile che un giovane proveniente da un'area remota sia disposto a compiere a sue spese trasferte di alcune centinaia di chilometri per rispondere alla chiamata di un centro per l'impiego che inizialmente potrà procedere solo a una «presa in carico» *soft*, ovvero a una convalida delle sua posizione e dei dati forniti, senza che all'interessato venga proposta almeno un'esperienza lavorativa o formativa tangibile. In tal senso, il principio di contendibilità avrebbe forse potuto funzionare meglio se accompagnato da alcuni accorgimenti, quali la possibilità di realizzare i primi colloqui in modalità *on line* e telefonica o la previsione di un rimborso delle spese di trasferta per le fasi più avanzate dell'attuazione del piano di servizio.

Ai rilievi critici che abbiamo sollevato si potrebbe ribattere che la Garanzia Giovani in Italia sia nata in un contesto «ostile», caratterizzato dalla mancanza di un sistema nazionale di politiche attive e di livelli di prestazioni minime offerte sull'intero territorio e aggravato dalla bassa performance del mercato del lavoro.

Se tale controbiezione ha un suo ragionevole fondamento, è vero anche che il tentativo di innestare dall'alto un processo potenzialmente virtuoso ha portato a

una sommatoria spesso poco coordinata di interventi realizzati a partire da un unico menu nazionale. Lo sforzo di standardizzazione, pur necessario in alcuni frangenti, si è così tradotto nella declinazione di misure spesso al di fuori di una logica di processo e di programma. In altri termini, la Garanzia Giovani è stata finora mal digerita a livello locale e gestita secondo una prospettiva di amministrazione straordinaria e transitoria, in attesa di un chiarimento sui futuri assetti istituzionali dei servizi.

Quello che è finora mancato – al netto delle resistenze amministrative e dei «giochi di potere» tra i diversi livelli istituzionali – è la capacità di realizzare forme efficaci di coinvolgimento degli *stakeholder*, come indicato dalla stessa Raccomandazione sulla Garanzia Giovani. Appare inoltre limitata la capacità di fornire adeguate motivazioni agli operatori, ovvero di investire su coloro che svolgono il ruolo più delicato nella realizzazione concreta delle politiche attive del lavoro e dai quali dipende in larga parte il loro successo.

4. LA GARANZIA GIOVANI E IL SECONDO WELFARE

La Garanzia Giovani nasce sostanzialmente, come abbiamo visto nelle precedenti sezioni, come un programma riconducibile principalmente alla sfera del Primo welfare o «welfare tradizionale» sia perché le risorse messe a disposizione a livello europeo e nazionale sono pubbliche, sia perché gli attori che partecipano al disegno e all'implementazione del programma sono, seppur non esclusivamente, soggetti pubblici. La Garanzia Giovani presenta però alcune caratteristiche che la rendono una strategia aperta anche allo sviluppo di interventi di Secondo welfare⁹. La Raccomandazione europea del 2013 prevede infatti l'attivazione di partnership pubblico-privato per il disegno e l'implementazione della Garanzia. Allo stesso modo, il programma italiano della Garanzia Giovani individua tra le possibili «offerte» da proporre ai giovani utenti il rafforzamento del canale del servizio civile, che di norma prevede il coinvolgimento di soggetti del terzo settore, mettendo a disposizione risorse per la copertura di 5 504 nuovi posti nel 2015.

Ciononostante, al di là di alcuni tentativi di coinvolgimento formale dei soggetti privati (spesso attraverso lo strumento di accordi e convenzioni-quadro), nel primo anno e mezzo di realizzazione della Garanzia Giovani possiamo osservare come la dimensione di «secondo welfare» di quest'ultima appaia ancora scarsamente sviluppata.

Certamente è possibile individuare alcuni esempi che potrebbero segnalare una controtendenza rispetto all'effettiva collaborazione tra attori pubblici e privati nella gestione e sviluppo di servizi rivolti all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro o in percorsi formativi. A tal proposito, due iniziative da poco avviate ci paiono degne di nota (Vesán 2015).

⁹ Per una definizione di «secondo welfare», si rimanda a Ferrera, Maino 2014.

Il primo esempio è rappresentato dal progetto «Crescere in digitale» promosso dal Ministero del Lavoro in collaborazione UnionCamere e Google Italia. L'idea di fondo è di permettere a 3 000 giovani di realizzare un percorso formativo on-line della durata di 50 ore che si concluderà con un test finale. Coloro i quali avranno superato il test potranno accedere ad alcune attività laboratoriali e di orientamento promosse dal sistema delle Camere di commercio, anche al fine di indirizzarli verso un possibile stage di tre mesi nel campo delle tecnologie dell'innovazione digitale. L'iniziativa è partita ai primi di settembre e dunque non è ancora possibile esprimere una valutazione sulla sua riuscita. Ciononostante, è un primo esempio di possibile collaborazione virtuosa, coordinata dal centro, con attori privati, che potrebbe portare a qualche risultato tangibile.

Il secondo esempio nasce invece da un'iniziativa promossa dalla Fondazione Cariplo e denominata «Progetto NEETwork». Tale progetto mira a sostenere l'attivazione o riattivazione di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi e che non sono riusciti a inserirsi efficacemente nel mercato del lavoro. L'obiettivo è fornire a circa mille persone residenti in Lombardia la possibilità di realizzare un tirocinio della durata di 4-6 mesi presso un ente non profit. Il Progetto NEETwork presenta alcuni importanti elementi innovativi relativi al target, alla collaborazione tra attori privati e al monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti. Innanzitutto, le azioni saranno rivolte a un gruppo specifico di persone, ovvero i più giovani tra i Neet maggiorenni, con un basso livello di istruzione (al massimo la licenza media) e nessuna o limitata esperienza lavorativa. L'intento è superare uno dei limiti della Garanzia Giovani a cui abbiamo fatto riferimento, ovvero quello di non prevedere interventi specifici a vantaggio delle categorie più deboli. Un altro punto di forza dell'iniziativa consiste nel coinvolgimento strutturato e di sostanza di una pluralità di enti: dalla Fondazione Cariplo, promotrice del progetto con un finanziamento di 1,6 milioni di euro, Adecco (e la sua fondazione) che gestirà le operazioni di *matching* assieme a Mestieri Lombardia, un'agenzia non profit che si occuperà anche di fornire supporto alle organizzazioni del terzo settore aderenti, fino all'osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo dell'Università Cattolica di Milano, che curerà la supervisione scientifica del progetto. Non da ultimo, il progetto presenta un'articolazione complessa, finalizzata a coprire le diverse fasi dell'intervento. Esso infatti presta particolare attenzione alle attività di servizio ai possibili aderenti sia sul fronte dei giovani Neet, che vanno «scovati» e verranno seguiti lungo il percorso formativo anche con il supporto di un psicologo, sia sul fronte degli enti del terzo settore, che riceveranno assistenza di carattere burocratico e un incentivo economico di 100 euro per ogni mese di stage attivato. Il progetto poi sarà sottoposto a valutazione per verificare le ricadute in termini di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e potenziamento dello loro *skills*. Si tratta dunque di un progetto che nelle sue premesse appare ben costruito e che, ci si augura, potrà ispirare lo sviluppo di altre esperienze, anche al di fuori del contesto lombardo.

Sia Crescere in digitale, sia il Progetto NEETwork rappresentano dunque due esempi di come un programma tipicamente, ma non esclusivamente, di primo welfare come la Garanzia Giovani possa diventare catalizzatore di iniziative di secondo welfare che completano o affiancano l'azione dei servizi pubblici per l'impiego. Dai risultati che otterranno queste due iniziative si potranno certamente trarre importanti lezioni in merito all'effettiva attivazione di soggetti privati per l'esercizio di funzioni che continuano, per la loro delicatezza, a essere essenzialmente svolte da attori pubblici, seppure in una situazione complessiva di sottoinvestimento nelle risorse umane.

L'innesto di esperienze di secondo welfare connesse all'implementazione della Garanzia Giovani in Italia rimane comunque problematico sotto due profili. Da un lato, l'ancora limitata attivazione di soggetti del terzo settore o dei fondi interprofessionali in direzione di iniziative di inserimento formativo o lavorativo dei giovani Neet. Dall'altro, perché il processo di implementazione della Garanzia Giovani ha confermato l'assenza in molte aree del nostro paese di una piattaforma minima di servizi essenziali (e diritti connessi). Ciò complica l'innesto in tale programma delle pur auspicabili esperienze di secondo welfare che potrebbero essere intese solo come sostitutive o di «rimpiazzo» a fronte di un disimpegno da parte del pubblico.

Una dinamica connessa, ma analiticamente distinta da quella relativa all'emergenza di pratiche di secondo welfare, riguarda infine la «privatizzazione» (*marketisation*) dei servizi per l'impiego sia nel complesso, sia con riferimento all'attuazione della Garanzia Giovani. Con *marketisation* intendiamo la cessione, in regime di collaborazione o di aperta competizione tra pubblico-privato, di una serie di attività tradizionalmente svolte da istituzioni pubbliche a soggetti non pubblici. Si tratta in tal senso di attività che vengono svolte, seppur parzialmente, in *sostituzione* dell'attore pubblico e/o dietro l'elargizione di compensi anch'essi erogati con fondi pubblici. La privatizzazione dei servizi per l'impiego è un fenomeno diffuso in numerosi paesi e non è questa la sede per approfondirne gli eventuali meriti e rischi connessi (Zimmermann *et al.* 2015). Ciò che però possiamo notare è come le agenzie private per il lavoro e gli enti di formazione abbiano trovato nella Garanzia Giovani uno spazio crescente di «business» orientato all'inserimento lavorativo e/o formativo dei Neet, ovvero di una specifica «nuova» categoria destinataria di interventi pubblici. Tale spazio di business varia da territorio a territorio sia in funzione delle condizioni di mercato (e dunque del rischio d'impresa), sia di alcune condizioni istituzionali connesse ai processi di accreditamento dei servizi privati. A proposito di quest'ultimo aspetto, la Garanzia Giovani ha operato come un acceleratore di dinamiche, già poste in essere nel nostro paese, relative alla compartecipazione di soggetti privati all'erogazione di specifici servizi. In tal senso, il programma ha preceduto l'orientamento fatto proprio dal legislatore nazionale con l'adozione di uno degli ultimi decreti attuativi del Jobs Act (d.lgs. 150/2015) relativi alle politiche attive e ai servizi per l'impiego. In tal decreto è infatti prevista sia la possibilità di un accreditamento nazionale delle agenzie per

il lavoro, sia il ricorso allo strumento del cosiddetto «assegno di ricollocazione» che comporta la possibilità per il disoccupato di usufruire di una somma da spendere anche presso soggetti privati accreditati, in maniera in parte analoga a quanto già avviene in Lombardia con il modello della cosiddetta «Dote unica lavoro».

5. CONCLUSIONI: LA GARANZIA GIOVANI E IL VIZIO DELLE RIFORME EROICHE

È trascorso più di un anno da quando la Commissione europea ha approvato il piano italiano dell'Iniziativa Occupazione Giovani volto a finanziare la Garanzia Giovani. Pur a fronte di una quota complessiva di risorse da molti giudicata come insufficiente, il nostro paese è il secondo in Europa (solo dopo la Spagna) per ammontare assoluto dei fondi destinati alla realizzazione di questa nuova strategia di contrasto del fenomeno dei Neet.

È ancora presto per trarre un bilancio finale sull'implementazione di questo programma, dal momento che essa continuerà fino al 2018. Come abbiamo visto nelle precedenti sezioni, i risultati finora ottenuti sollevano più di un dubbio sulla reale efficacia della Garanzia Giovani, nonostante la presenza di alcune esperienze incoraggianti.

Non bisogna comunque dimenticare che dietro ai tanti numeri con cui è possibile raccontare la Garanzia Giovani si nasconde spesso una *competizione fra narrative* su cosa tale strategia è e dovrebbe essere. Ed è proprio a questa competizione che intendiamo rivolgerci, proponendo *una* (non *la*) possibile lettura della Garanzia Giovani. Lo faremo ricorrendo all'artificio retorico della «metafora del pianista».

Tutti gli appassionati di Spaghetti western sanno bene che sulle pareti dei saloon campeggiava spesso un cartello con la scritta «Non sparate sul pianista». Questo invito da parte dei proprietari del locale non era dovuto a un gesto di affetto o compassione nei confronti del malcapitato musicista che poteva diventare una facile vittima di qualche sparatoria. Il cartello rifletteva piuttosto l'interesse del gestore a preservare un suo investimento. Il pianista veniva infatti pagato per allietare le serate e nascondere il rumore delle eventuali risse con le sue ballate. Inoltre, l'attenzione verso il pianista come investimento derivava anche dal fatto che nel vecchio West non era poi così facile trovare dei validi sostituti, in grado di rimpiazzarlo.

La Garanzia Giovani in Italia ricorda in parte la storia di questi avventurosi musicisti. Il tesoretto di circa 1,5 miliardi di Euro è certamente un investimento importante, da salvaguardare e soprattutto da valorizzare in tempi di penuria di bilancio. Come il pianista, la Garanzia Giovani è inoltre un obiettivo fin troppo facile da colpire in Italia. Al di là delle critiche sul disegno della Garanzia Giovani a livello nazionale e sulla sua implementazione a livello locale, la realizzazione nel breve periodo di tale strategia si prefigurava fin dall'inizio come un'impresa ardua. Forse non è un caso che la Garanzia Giovani sia stata accolta con favore soprattutto in quei paesi dove tale strategia ha finito con il rafforzare o integrare un sistema di servizi al lavo-

ro (per i giovani e non) già esistente e ben funzionante. E non laddove questo sistema, inteso come struttura organizzativa di livello nazionale, è ancora da realizzare.

A tal proposito, sarebbe lecito chiedersi se la Garanzia Giovani, ovvero una strategia nata nei paesi del Nord Europa, sia adeguata anche per il sole dei Paesi latini. Semplificando, si potrebbe rispondere sostanzialmente in due modi.

Da un lato, c'è chi da sempre sostiene la tesi «benaltrista», perorando la necessità di forme di intervento più incisive di una strategia che tende a schiacciarsi sul lato dell'offerta di lavoro. In altre parole, in tempi di crisi occorrono misure tangibili e risposte immediate, in grado di fornire un pronto sollievo alle persone che versano «in stato di bisogno», e non la promessa (mancata) di qualche servizio.

Dall'altro, si è fatta avanti quella che potremo chiamare una posizione «migliorista», sostenuta da coloro i quali – tra cui il governo nazionale – vedono nella Garanzia Giovani un primo tassello di una strategia di medio e lungo periodo ancora da realizzare. Come dire, in termini assoluti la Garanzia Giovani non ha (ancora) dato risposte soddisfacenti, ma in termini relativi, ovvero rispetto allo *status quo ante*, è un primo importante passo nella giusta direzione.

Non è nostra intenzione soffermarci sui due «corni» di tale dibattito che, nella loro forma semplificata, presentano un certo numero di limiti. Il messaggio implicito della metafora del pianista sul quale vorremmo invece concentrarci è la denuncia di un vizio tipico, ovvero quello di promuovere una *visione eroica delle riforme*, vale a dire pensarle come semplici «interruttori» che basta premere per innestare profondi cambiamenti in tempi brevi. Una simile raffigurazione appare dannosa sotto diversi aspetti.

- essa può contribuire a generare aspettative eccessive, fuori portata, che finiscono con il creare malcontento e minare il già labile rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.
- le visioni eroiche tendono a favorire, a fronte di un cambio di governo o amministrazione, l'adozione di controriforme altrettanto eroiche e «cambi di rotta» che spesso si rivelano solo simbolici, incoerenti e che impediscono l'attivazione di qualsiasi processo di apprendimento istituzionale che, per forza di cose, richiede tempo.
- una volta che consideriamo le riforme come eroiche, diventa difficile valutarle con distacco critico. Il rischio che si corre è invece che, anche a fronte della loro inadeguatezza, si tenda a non voler riconoscere i problemi o al massimo di intervenire con provvedimenti derogatori («rattoppi») che finiscono con stratificarsi nel tempo. Così facendo, si rischia però di frenare lo sviluppo di una cultura dell'*implementazione riflessiva*, ovvero di trascurare l'analisi di ciò che può essere effettivamente realizzato e l'adozione di correzioni di rotta lungo il percorso secondo un approccio improntato al cosiddetto «*learning by doing*». Una cultura dell'implementazione riflessiva non è sinonimo di immobilismo, dal momento che non disdegna il cambiamento. Ciò che invece occorre evitare è concentrare tutta l'attenzione solo sulle fasi di adozione e lancio delle iniziative e dei programmi, al

fine di osannarli o respingerli senza appello, a seconda di posizioni pregresse.

Se la Garanzia Giovani non deve essere un pianista su cui sparare facilmente è perché la Garanzia Giovani non deve essere considerata come una riforma eroica: in tal caso sarebbe troppo facile decretarne la sentenza di morte. Al contrario, la sua valutazione critica deve prendere le mosse da un'attenta e ponderata analisi della situazione di partenza e dalle specificità del contesto italiano, mettendo eventualmente in luce le debolezze del disegno di *policy* originario, le alternative ragionevoli e gli aspetti a partire dai quali si potrebbe migliorarne l'efficacia in fase di implementazione.

Lo sforzo di analisi e di intervento è duplice: occorre evitare di fermarsi alla facile critica (come se prima numerosi problemi non fossero già presenti, spesso anche in forma più acuta!) e al contempo togliere la Garanzia Giovani dalla luce dei riflettori, che tendono a bollare l'intervento come fallimentare, dunque da chiudere in fretta o rendere residuale per scansarne il biasimo.

La metafora del pianista ci porta infine a un'ulteriore considerazione. L'idea di una Garanzia Giovani a livello comunitario è nata nel 2013 anche grazie all'impulso di un gruppo di parlamentari europei. In tal senso, essa si configurava come un'iniziativa squisitamente politica.

La nuova Commissione europea presieduta da Junker ha raccolto il testimone della precedente amministrazione senza grande entusiasmo, anche se la commissaria Thyssen ha cercato di rilanciare tale strategia intervenendo su alcuni aspetti di carattere finanziario, quali l'anticipazione dei fondi dell'Iniziativa Occupazione Giovani agli Stati membri che è stata portata dal 1-1,5 per cento fino al 30 per cento del totale delle somme stanziare. Alcuni commentatori paventano il rischio che a livello europeo vi sia un significativo calo dell'attenzione sulla Garanzia Giovani, come in parte sta succedendo con riferimento al macro tema della strategia di investimento sociale (D'heret e Morosi 2015). Dal momento però che nel nostro paese l'emergenza occupazionale giovanile rimane alta, qualcuno potrebbe pensare che tale rischio sia minimo. In realtà, una certa «distrazione» nei confronti della Garanzia Giovani in Italia è percepibile e sembra essere cresciuta con l'aumentare dell'incertezza del quadro generale delle riforme che interessano più o meno direttamente l'implementazione di tale strategia. L'attesa della creazione della nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e delle convenzioni tra regioni e Ministero in materia di servizi per l'impiego, così come l'adozione della riforma del Titolo V della Costituzione contribuiscono infatti a introdurre una serie di elementi di instabilità rispetto al quadro istituzionale all'interno del quale la Garanzia Giovani va implementata. In altre parole, la Garanzia Giovani potrebbe essere paradossalmente vittima delle riforme che parzialmente ha contribuito ad anticipare, quali in particolare la rivisitazione del sistema di governance dei centri per l'impiego. Si tratta di riforme importanti, che assorbiranno molte energie e che, se ben realizzate, richiedono tempi

lunghi, a fronte dei risultati «immediati» che la Garanzia Giovani invece dovrebbe, almeno in parte, cercare di fornire.

In conclusione, la Garanzia Giovani appare come un lento esercizio di «*capacity building*», dove le capacità da costruire sono quelle del sistema chiamato ad attuare gli interventi, prima ancora che delle persone oggetto di tali interventi (i Neets). Se tale passaggio appare indispensabile, perché le condizioni di efficienza interna costituiscono una precondizione di efficacia esterna (ovvero di garanzia dell'offerta di servizi di qualità), occorrono investimenti seri. Ma qui si pone un'altra grande incognita che si accompagna all'instabilità istituzionale: quella delle risorse finanziarie. La legge di stabilità 2015 e le novità introdotte dai decreti attuativi del Jobs Act sollevano alcuni interrogativi che vanno al di là della Garanzia Giovani e si rivolgono alla futura gestione delle politiche attive del lavoro:

- l'istituenda Agenzia nazionale per le politiche attive prevede di fatto uno snellimento del personale ministeriale, di Isfol e di Italia Lavoro: su quali basi si potrà rafforzare la capacità di coordinamento del sistema dal centro finora rivelatasi assai debole, al di là dell'annoso dibattito sul riparto delle competenze?
- con quali e quanti fondi le amministrazioni regionali si faranno carico effettivamente dei centri per l'impiego?
- a fronte di una plausibile ulteriore contrazione delle risorse del pubblico, se occorre puntare su servizi di qualità questi servizi potranno essere effettivamente realizzati dai privati attraverso una «voucherizzazione» del sistema, posto che l'assegnazione di ricollocazione sarà condizionato alla disponibilità di risorse e dunque probabilmente disponibile solo per alcuni?

Non sparare sulla Garanzia Giovani è un invito a considerarla seriamente, non a evitare di criticarla. È un invito a prendersela col pianista affinché si impegni a suonare una buona musica, sapendo che questo pianista gioca a differenti livelli (da quello nazionale a quello regionale e locale) e che proprio per questo il giuoco dello «scaricabarile» è sempre in agguato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cantillon, B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, «Journal of European Social Policy», n. 21, pp. 432-449
- Cantillon, B., Van Lancker, W. (2013), *Three shortcomings of the social investment perspective*, «Social policy and society», 12, n. 4, pp. 553-564
- Commissione europea (2014), *The EU Youth Guarantee*, «Memo», 8 ottobre 2014
- Fano, D., Gambardella, E., Margiocco, F. (2015), *Garanzia giovani. La sfida*, Milano, Brioschi editore
- Ferrera, M. (2005), *The caring dimension of Europe: How to make it more visible and more vigorous*, in *The Hampton Court agenda: A social model for Europe*, Londra, Policy Network, pp. 27-36
- Ferrera, M., Maino, F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Working Papers 2WEL., n. 2, <http://secondowelfare.it/working-paper/social-innovation-beyond-the-state-italys-secondo-welfare-in-a-european-perspective.html>
- Goetschy, J. (1999), *The European employment strategy: genesis and development*, «European Journal of Industrial Relations», 5, n. 2, pp. 117-137
- (2003), *The European Employment Strategy, multi-level governance and policy coordination: past, present and future*, in J. Zeitlin, D.M. Trubek, *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, New York, Oxford University Press, pp. 59-87
- Heins, E., de la Porte, C., (2015), *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, «Comparative European Politics», 13, n. 1, pp. 1-7
- Hummerluhr, N. (1997), *Youth Guarantees in the Nordic Countries*, working paper prepared for the Oecd Secretariat
- ILO (2013), *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, «Employment Policy Brief», Ginevra, ILO
- Jenson, J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, «Global Social Policy», 10, n. 1, pp. 59-84
- Knijn, T., Smith, M. (2012), *European union and member states youth policy agendas*, in T. Knijn (a cura di), *Work, family policy and the transition to adulthood in Europe*, Houndmills, Palgrave Macmillan, pp. 39-75
- Lahusen, C., Schulz, N., Graziano, P.R. (2013), *Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies*, «International Journal of Social Welfare», 22, n. 3, pp. 300-309
- Mascherini, M. (2013), *A Youth Guarantee. The Nordic concept of the Youth Guarantee*, intervento presso «The European Youth Guarantee: From concept to reality. Eurofound national level seminar (Ireland, Italy, Portugal, Spain)», Madrid, 28 novembre 2013

- Ronchi, S. (2014), *Quadro di qualità europeo per i tirocini: un valore aggiunto per la Garanzia giovani?*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/il-quadro-di-qualita-europeo-per-i-tirocini.html>
- Schmidt, V.A. (2008), *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*, «Annual Review of Political Science», 11, pp. 303-326
- Streeck, W. (1995), *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?* «European Law Journal», 1, n.1, pp. 31-59
- Vesan, P. (2014a), *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, «Politiche sociali», 1, n. 3, pp. 491-500
- (2014b), *Una, nessuna... venti strategie regionali?*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/garanzia-giovani-una-nessunaventi-strategie-regionali-.html>
- (2015), *Dai nuovi digilizzatori a una prima chance a chi è rimasto indietro: il ruolo del secondo welfare nella Garanzia Giovani*, <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/garanzia-giovani-e-secondo-welfare-nuovi-digilizzatori-e-neetwork.html>
- Yates, S., Payne, M. (2006), *Not so NEET? A critique of the use of «NEET» in setting targets for interventions with young people*, «Journal of Youth Studies», 9, n. 3, pp. 329-344
- Zimmermann, K., Aurich, P., Graziano, P. R., Fuertes, V. (2014), *Local worlds of marketization-employment policies in Germany, Italy and the UK compared*, «Social Policy & Administration», 48, n. 2, pp. 127-148