

Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità

Lorenzo Ciapetti, Renata Lizzi

Garanzia Giovani (Gg) è un programma di policy finalizzato al contrasto della disoccupazione giovanile e all'occupabilità dei giovani NEET. La sperimentazione di Gg in Italia ha avuto il merito di avere inserito la questione giovanile nell'agenda politica, di avere fornito una risposta immediata all'emergenza della disoccupazione dei giovani e avere contribuito a ridisegnare le politiche attive per il lavoro. L'articolo, nella prima parte, ripercorre le vicende di Gg in Italia, focalizzando l'attenzione non solo sulle difficoltà di implementazione, ma anche sul difficile contesto di relazioni intergovernative che ha costretto a ridefinire, in corso d'opera, il disegno di policy ed evidenziato l'importanza della dimensione territoriale. Nella seconda parte, con riferimento alle politiche per l'istruzione e la formazione professionale e a casi di sperimentazione locale in modalità di governance flessibile tra centro e periferia, viene evidenziata una prospettiva di programmazione incentrata sulla costruzione di reti e di combinazioni inter-settoriali per nuovi percorsi di occupabilità. Nella parte conclusiva, si propongono alcune riflessioni per la progettazione di politiche per l'occupabilità dei giovani.

1. Introduzione

L'acronimo NEET (*Not in Education Employment or Traineeship*) è stato utilizzato per identificare una varietà di situazioni e un'ampia categoria di soggetti, accomunati non solo da problemi di disoccupazione, ma anche di difficile inserimento lavorativo, abbandono scolastico, occupazioni precarie, esclusione sociale, marginalità e povertà. Quello dei giovani NEET è ormai un problema collettivamente rilevante in buona parte dei Paesi occidentali, legato a trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, a fattori sociali ed economici che rendono più difficile rispetto al passato la transizione all'età adulta e uno stabile inserimento nel mondo

del lavoro¹. Queste transizioni non lineari, con percorsi complicati e “reversibili”, che possono perdurare nel tempo, sono state definite “yo-yo transitions”². Per fare fronte a situazioni di rischio e vulnerabilità legate a queste transizioni gli approcci di *policy* tradizionali sono diventati meno efficaci e si è resa necessaria la sperimentazione di nuove soluzioni³. In Europa, l’esplosione del fenomeno dei NEET a ridosso della crisi ha motivato l’urgenza di un’azione specifica da parte dell’UE: con la Raccomandazione del Consiglio dell’aprile 2013 è stato istituito il programma *Youth Guarantee* (YG), mirato a garantire a tutti i giovani NEET sotto i 25 anni un’opportunità di educazione, lavoro, tirocinio o apprendistato. Sulle dimensioni, la natura strutturale e congiunturale del problema NEET in Europa e sulle politiche di garanzia per i giovani attivate dagli Stati membri si è sviluppato un ampio dibattito politico, mediatico e accademico⁴. Dall’avvio dell’implementazione del programma YG nel 2014 numerosi studi e rapporti di ricerca⁵ hanno contribuito ad approfondire la cono-

(1) N. O’HIGGINS, *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, in *Employment Sector Employment Working Paper*, 70, 2010.

(2) A. BIGGART, A. WALTHER, *Coping with Yo-Yo Transitions: Young Adults’ Struggle for Support, between Family and State in Comparative Perspective*, in C. LECCARDI, E. RUSPINI (eds.), *A New Youth?: Young People, Generations and Family Life*, Aldershot, Ashgate Publishing, pp. 41-60; V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people’s disadvantages on the labour market in Italy: reframing the NEET category*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 23, 2018, pp. 41-60.

(3) EUROFOUND, *Exploring the diversity of NEETS*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

(4) M. BUSSI, *The Youth Guarantee in Europe, ETUI/ETUC Report*, Brussels, European Trade Union Confederation, 2014; M. SCHARTZ, M. SCHARTZ, *Implementation of the Youth Guarantee in Europe, EZA Working paper, European Centre for Workers’ Questions*, Königswinter, 2015; C. DEHERET, J. RODEN, *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*, EPC Issue Paper No. 81, September 2016; V. ESCUDERO, E. LOPEZ MOURELO, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, Working Paper n. 4, ILO Report, 2015; M. BUSSI, P. GRAZIANO, *Europeanization and the Youth Guarantee, The Case of France*, in *International Journal of Social Welfare*, 4, 2019, pp. 394-403.

(5) ETUI/ETUC Report, *The Youth Guarantee in Europe*, Brussels, January 2015, <https://www.etuc.org/en/circular/etucetui-report-youth-guarantee-europe>; EUROPEAN COMMISSION – ICON, *Report on PES Implementation of the Youth Guarantee*, September 2017, Brussels B-1049; IZA 2017; G. ROSELEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016; EUROFOUND, *Exploring the diversity of NEETS*, cit.; ISPOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma, 2016; ANPAL, *Secondo rapporto della Garanzia Giovani e del PON IoG*, 2019, disponibile online al <https://www.anpal.gov.it/dati-e-pubblicazioni/biblioteca-anpal>.

scenza del fenomeno, distinguendone le composite dimensioni, fornendo un quadro delle misure attivate nei vari paesi: grazie a report nazionali di monitoraggio e valutazione è stato possibile far emergere differenziazioni sociali e territoriali del fenomeno; i report nazionali hanno fornito un quadro estremamente composito delle risposte di *policy*, innestate in contesti differenti e azioni in parte già esistenti o realizzate *ex novo* grazie all'*input* e alle risorse europee. Le questioni della disoccupazione giovanile, dell'esclusione sociale ed economica dei giovani e del difficile *matching* nella transizione scuola-lavoro sono oggi meglio conosciute, ma continuano a rappresentare un problema di *policy* dai contorni complessi, dal punto di vista sociale e territoriale⁶.

In Italia, il merito di Garanzia Giovani (GG) è stato duplice: *in primis* quello di avere sollevato la questione giovanile agli onori dei media e di averla quasi stabilmente inserita nell'agenda politica e istituzionale; in secondo luogo, quello di avere contribuito al processo di riforma delle politiche attive del lavoro, avendo rappresentato il banco di prova per una transizione verso un moderno sistema di politiche attive per il lavoro, cercando di recuperare un ruolo di coordinamento per lo Stato e rendendo più omogenei servizi e misure sul territorio nazionale⁷. GG in Italia ha anche rappresentato l'occasione per sperimentazioni e percorsi di aggiustamento/ridefinizione delle politiche locali per l'occupabilità dei giovani. Nonostante questi meriti, frequentemente i media hanno sottolineato i limiti e le criticità di GG; molto è stato scritto sul fallimento del program-

(6) «Benché diversi siano gli sviluppi positivi che si sono registrati nel quadro dell'Iniziativa Yg, i dati sulla disoccupazione giovanile rimangono elevate e preoccupanti ... e rimane problematico entrare nel mercato del lavoro anche per i giovani "bigb-skilled"». «Le percentuali elevate di disoccupati fra i giovani e di NEET segnalano il persistere di un elevato rischio di esclusione e di scoraggiamento nella ricerca attiva di lavoro ... la disoccupazione giovanile è quasi raddoppiata nello scorso decennio ed è un problema che presenta marcate variazioni regionali», cit., p. 29 in M. SCHATZ, *Implementation of the Youth Guarantee in Europe, EZA Working paper*; *European Centre for Workers' Questions*, Königswinter, 2015, www.eza.org.

(7) P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 203-222; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 317-334.

ma⁸; gli argomenti critici più ricorrenti hanno puntato il dito sui divari territoriali e sulle precarie condizioni dei servizi per l'impiego pubblici (SPI) in alcune Regioni italiane, sulle difficoltà di trasferire in un contesto come quello italiano misure di *policy* adottate in sistemi del tutto differenti. Gg è stata vista con sospetto dalle Regioni nella sua prima fase, non è stata sostenuta da alcuna coalizione di interessi, è rimasta in secondo piano rispetto alla riforma del mercato del lavoro, non è diventata una politica in senso proprio assumendo i contorni di una politica "interstiziale"⁹, un "esperimento di *policy*"¹⁰ lungo il percorso di riforma delle politiche attive del lavoro, la cui implementazione è poi proseguita in un contesto sostanzialmente ostile¹¹. Le sue sorti – in Italia – si sono intrecciate, da un lato, con la riforma più politicizzata del Governo Renzi, il *Jobs Act*, da un altro lato, con l'esito negativo – nel dicembre 2016 – del referendum popolare sulla riforma costituzionale del Titolo V. Il referendum voluto dal Governo Renzi era finalizzato ad avviare un riassetto sostanziale delle competenze Stato-Regioni anche in materia di politiche attive del lavoro (PAL), con l'obiettivo di accentrare i servizi per l'impiego e coordinare dal centro misure e servizi per l'occupazione¹².

(8) G. ROSELEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, n. 35, 2016; F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, IZA Paper, 8921, 2015; P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit.; F. GIUBILEO, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *Economia e Lavoro*, L, 1, 2016, pp. 129-148; T. GROZZI, *Garanzia Giovani: la dimensione regionale*, in G. ROSELEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016, pp. 30-51.

(9) P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2016, pp. 57-86.

(10) Diverse sono le dichiarazioni e le interviste nelle quali sia il Ministro Giovannini – fautore del programma nazionale di Garanzia Giovani nel 2014 – sia Renzi, presidente del successivo Governo e promotore dell'importante riforma del *Jobs Act* nel 2015, hanno esplicitamente dichiarato di avere utilizzato Gg come esperimento per costruire modalità e strumenti di *policy* (profilazione, mix di misure, standardizzazione dei costi) utilizzabili più ampiamente nelle PAL.

(11) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, IZA Paper, 8921, 2015.

(12) Renzi aveva dichiarato che «il primo problema di Gg non è l'implementazione ma il Titolo V della Costituzione italiana, il fatto cioè che vi sia una ripartizione allucinante delle competenze...» (intervento del 23 maggio 2015, si veda P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., p. 212).

Con la bocciatura referendaria e la caduta del Governo Renzi anche il riordino delle competenze fra centro e periferia è rimasto sospeso, continuando a rappresentare un nodo cruciale, «una *conditio sine qua non* per l'efficacia delle politiche attive»¹³.

Questo contributo sceglie una prospettiva d'analisi complementare agli studi già disponibili sulle difficoltà dell'implementazione di Gg, focalizzandosi sulla complessità delle politiche per l'occupabilità¹⁴, intesa, da un lato, come interconnessione di misure in diversi settori di *policy* (educazione, formazione, lotta alla disoccupazione, inclusione sociale), dall'altro come coordinamento di livelli d'intervento, nazionale e locali attraverso processi differenziati in funzione del problema e del contesto. Vi è un'ampia e recente letteratura dedicata a sperimentazioni locali, innovazioni di *policy* in contesti territoriali sub-nazionali, modalità di *governance* flessibili che vengono analizzate in una cornice di federalismo "ibrido" o "differenziato", di autonomie asimmetriche in funzione del *problem solving*. Secondo questa letteratura, il dilemma centralizzazione *vs* decentramento e le declinazioni operative della sussidiarietà non seguono un percorso unico né lineare; sono piuttosto le esperienze di *policy* in dimensioni territoriali adeguate che vanno a fornire valide indicazioni in tal senso¹⁵. L'implementazione di Gg fornisce diversi

(13) M. CERRUTO, M. MAROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, p. 315.

(14) C. LAHUSEN, N. SHULTZ, P. GRAZIANO, *Promoting social Europe*, in *International Journal of Social Welfare*, 3, 2013, pp. 300-309. Gli autori definiscono semplicemente l'occupabilità come possesso/acquisizione di quelle capacità e abilità per diventare occupati, *skills* specifiche e tecniche così come conoscenze e capacità comuni. Per una rassegna della letteratura sul tema si rimanda a A. GRIMALDI, R. PORCELLI, A. ROSSI, *Orientamento: dimensioni e strumenti per l'occupabilità. La proposta dell'Isfol al servizio dei giovani*, in *Osservatorio ISFOL*, 2014, p. 48 ss.

(15) Y. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 215-237; E. POLIZZI, C. TAJANI, T. VITALE, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carrocci, 2013; E. POLIZZI, T. VITALE, *Government collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2, 2017, pp. 129-147; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Italy: Remapping Local Government from Re-Allocation and Re-Shaping to Re-Scaling*, Cap. 11, in U. SADIOGLU, K. DEDE (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Hershey, PA, ISR Publishing, 2016, pp. 265-287; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Hybridity and Dynamics: Trajectories of local government's change and the case of Italy*, paper, 5-8 settembre 2018, Convegno annuale SISP, Università di Torino; S. BOLGHERINI,

esempi in termini di percorsi differenziati, anche territorialmente, nella costruzione di politiche per l'occupabilità; uno di questi percorsi sperimentali è qui illustrato attraverso l'esperienza della riforma del sistema di Istruzione e Formazione professionale. L'utilità di questa prospettiva di analisi emerge anche dalle analisi sulle esperienze di Gg in alcune Regioni italiane – il modello Lombardia, il caso Campania, l'esperienza della Sicilia, così come dagli studi sulla eterogeneità di condizioni e contesti che fanno dei NEET in Italia un problema oltremodo complesso¹⁶. In tale prospettiva, queste politiche diventano variabile dipendente di contesti di *policy* non solo territorialmente, ma anche istituzionalmente connotati, che vanno a caratterizzare percorsi ed esiti delle politiche stesse, tanto quanto il programma di *policy* calato dall'alto (nello specifico il PON IOG del 2014) e mirato a costruire un sistema nazionale di servizi e misure per i NEET.

L'ipotesi di fondo – se di ipotesi si può parlare in un contributo descrittivo – è che un efficace disegno di *policy* deve tenere conto di fattori relativi al contesto, di variabili legate alle caratteristiche anche territoriali del problema, prefigurando i meccanismi e le soluzioni in grado di funzionare nelle diverse situazioni.

Il contributo sarà strutturato nel seguente modo: il paragrafo 2 sarà dedicato alla ricostruzione del programma nazionale di Gg fino ad oggi, evidenziandone le principali criticità e le persistenti differenziazioni regionali; il paragrafo 3, richiamandosi ad una letteratura su soluzioni e

A. LIPPI, S. MASET, *In mezzo al guado. La governance sub-regionale fra "vecchie" Province e "nuove" aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 341-372; S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 861-890; S. BOLGHERINI, M. DI GIULIO, A. LIPPI, *From the Change of the Pattern to the Change in the Pattern. The Trilateral Game in the Italian Intergovernmental Relations*, in *European Policy Analysis*, 1, 2018, pp. 48-71.

(16) R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania: un percorso dal basso, verso una possibile politica per l'occupabilità*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, <https://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/>, 6 aprile 2017; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 299-316; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 317-334. Sul caso italiano si rimanda a V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people's disadvantages on the labour market in Italy: reframing the NEET category*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 23, 1, 2018, pp. 41-60.

modalità di *governance* territoriale differenziata, ne illustra le implicazioni in relazione al problema della disoccupazione giovanile e della transizione scuola-lavoro in Europa e in Italia. Il paragrafo 4, per mostrare il contributo di una diversa prospettiva di analisi centrata sulla descrizione di modelli ibridi ed evoluti di formazione e occupabilità, presenta l'esperienza della filiera del sistema nazionale di Istruzione e formazione professionale, illustrando una serie di casi che testimoniano come lo snodo del contesto locale e la valorizzazione del collegamento delle politiche con i contesti territoriali sia cruciale per l'efficacia delle *policies*. Nelle conclusioni si rifletterà sulla lezione che Gg può offrire, anche dal punto di vista prescrittivo, sugli aggiustamenti in fieri del disegno di *policy* suggeriti dalle sperimentazioni regionali e settoriali.

2. Il programma nazionale di Gg: il disegno incompiuto, l'implementazione e la differenziazione regionale

Il programma di Garanzia Giovani ha la sua genesi nell'arena europea: è l'esito di un percorso avviato prima della grande crisi globale che, con il progressivo aggravarsi della disoccupazione giovanile, trova un ampio consenso fra le istituzioni europee e si concretizza nel marzo del 2013 nella *Youth Employment Initiative* – YEI¹⁷. Tale iniziativa è stata sostenuta con un finanziamento *ad hoc* di 6,4 milioni di euro riservato ai Paesi con elevata presenza di NEET, superiore al 25%, da utilizzare entro un arco di tempo di 2 anni. I principali beneficiari delle risorse sono stati: Spagna, Italia, Francia, Polonia, UK, Grecia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Irlanda.

Nel disegno europeo della YEI lo scopo principale era quello di assicurare che «tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevessero 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». Si trattava dunque di una strategia multiscopo che mirava alla prevenzione degli ab-

(17) P. VESAN, *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto su Secondo Welfare in Italia*, Centro Luigi Einaudi, Torino, 2015, pp. 265-287; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

bandoni scolastici, alla promozione dell'inserimento professionale e alla facilitazione dell'inserimento nel mercato del lavoro. A tale fine, la Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013¹⁸ suggeriva 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 per i giovani attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione anche tramite la creazione di *focal points*, ovvero di organizzazioni a livello locale che garantissero il coordinamento di tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nell'implementazione del programma¹⁹. Agli Stati membri come l'Italia, con situazioni più problematiche, veniva richiesto di mettere in atto misure urgenti per far fronte all'emergenza auspicando aggiustamenti strutturali nei sistemi di istruzione, di formazione, nelle politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale. In Italia, sono stati quindi gli *input* e le risorse comunitarie a creare i presupposti per la nascita di Garanzia Giovani, che si delinea inizialmente come «uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato nel nostro Paese su scala nazionale e coordinato dal Governo centrale»²⁰. Pensata come complessa strategia di promozione dell'occupabilità per i giovani, doveva costituire l'apripista di una riforma complessiva delle politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego²¹. La strategia era quella di costruire un'impalcatura nazionale delle politiche attive per il lavoro e al contempo fornire risposte immediate all'emergenza NEET, non garantendo un lavoro, ma agganciando i giovani e dando loro un'opportunità di occupabilità attraverso reinserimento, migliore qualificazione, formazione, tirocinio. L'Italia ha esteso la platea dei beneficiari ai giovani NEET di età 25-29 anni.

La realizzazione di questa strategia si è scontrata fin da subito con almeno tre ordini di difficoltà: 1) l'assenza di una dimensione nazionale di politiche attive per il lavoro e di contrasto alla disoccupazione giova-

(18) Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01)).

(19) P. VESAN, cit.

(20) P. VESAN, cit. p. 5.

(21) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, in *Il Mulino*, 3, 2016, pp. 468-476.

nile; 2) la situazione precaria in cui versavano i servizi per l'impiego; 3) le disparità regionali in relazione alla gravità del problema, le differenze regionali relative sia alla regolazione del mercato del lavoro sia alle misure di *policy* già avviate da alcune Regioni²².

Rimandando ad altri lavori che hanno ricostruito nel dettaglio i passaggi cruciali della formulazione del programma nazionale e i problemi incontrati nell'implementazione²³, qui ci limiteremo a richiamare alcune criticità e ad osservare se e come siano state superate e quale sia la situazione nella quale oggi si prosegue nell'impegno su Gg, rifinanziata con fondi europei anche per il periodo 2017-20²⁴.

L'intento di dare vita a un nuovo regime nazionale di politiche attive del lavoro sfruttando la finestra di opportunità di Gg fa optare per un approccio di tipo *top-down* nell'elaborazione del suo disegno: alla fine del 2013, il compito di elaborare una proposta di programma operativo per una rapida e omogenea attivazione di Gg su tutto il territorio nazionale è stato attribuito dal Governo italiano ad un'apposita struttura di missione, creata presso il Ministero del Lavoro e composta da rappresentanti del ministero, di alcune amministrazioni regionali e provinciali, di INPS, Unioncamere, ISFOL e Italia Lavoro.

Grazie ai lavori di questa struttura, il Piano operativo nazionale PON IOG è stato formalizzato fra la fine del 2013 e primi mesi del 2014: esso conteneva un disegno unificante sostanzialmente "vincolato" per le Regioni che in quanto "organismi intermedi" erano chiamate ad implementare attraverso specifiche convenzioni sottoscritte con il ministero pia-

(22) M.S. AGNOLI, E. NERLI BALLATI, *I NEET nell'Italia della crisi: caratteristiche e forme di esclusione dei giovani fuori dal sistema di istruzione, formazione e lavoro*, Conferenza ESPAnet Italia 2016, Macerata, 22-24 settembre 2016; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONI, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(23) Si rimanda ai lavori citati di P. VESAN e a P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, cit., per approfondimenti.

(24) Dato il persistere del problema NEET nei Paesi più problematici e il relativo successo del programma – in termini di numero di giovani raggiunti, di misure individuali attivate – esso è stato rifinanziato per il periodo 2017-2020 con altri 2 milioni di euro (che diventano 8,8 insieme a quelli riservati per le medesime finalità dal FSE) e che sono sempre destinati ai Paesi europei con un tasso di disoccupazione giovanile elevata (>25%) (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>).

ni attuativi regionali dalla limitata autonomia (misure e tempistiche definite al centro, allocazione delle risorse fra le varie misure decise dalle Regioni). Il Piano prevedeva come primo strumento la costruzione di un'infrastruttura centralizzata e funzionante con i medesimi meccanismi su tutto il territorio nazionale: l'infrastruttura e il portale di GG, ideati dall'allora Ministro del lavoro Giovannini, servivano alla registrazione dei giovani NEET; sarebbe stato compito dei servizi per l'impiego a livello locale verificare la condizione di NEET e convocare ogni giovane per la prima presa in carico. Il Piano conteneva un elenco di nove macro-misure adottabili nei piani regionali e la definizione di alcuni principi operativi comuni che avrebbero uniformato le azioni a livello locale, allo scopo di rendere omogenee: i) la modalità di raccolta dei dati e il portafoglio di servizi da erogare; ii) la definizione di un sistema di profilazione degli utenti unico a livello nazionale, per classificare ogni giovane registrato sui portali nazionale o regionali in base al suo grado di occupabilità); iii) la definizione di un sistema di costi standard nazionale 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; iv) l'adesione a un principio di premialità per valorizzare il raggiungimento di risultati e non la semplice erogazione di servizi; v) infine le condizioni per favorire la mobilità inter-regionale e fornire un sistema di informazione ed orientamento, una rete di servizi individualizzati, relativamente omogenei sul territorio nazionale²⁵.

La struttura di missione ha smesso di funzionare dopo pochi mesi, lasciando al livello ministeriale il compito del coordinamento di tutti gli attori coinvolti, in attesa che a *latere* della sperimentazione di GG si creassero le condizioni politiche e istituzionali per un riassetto delle competenze in materia di politiche attive per il lavoro²⁶. Con non poche difficoltà iniziali dovute anche a queste incertezze e alla novità di un pro-

(25) P. VESAN, *Lost in implementation?*..., cit..

(26) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, cit.

gramma nazionale di vasta portata²⁷, il funzionamento dell'impalcatura di GG entra a regime: dal maggio 2014 i portali vengono attivati, i piani attuativi regionali elaborati nell'arco dei mesi successivi e fin da subito si registrano flussi crescenti di adesioni. Secondo i primi rapporti di monitoraggio dell'ISFOL le adesioni procedono dal settembre 2014 a ritmi di almeno 10.000 registrazioni settimanali; a un anno dall'avvio, nel maggio 2015 ammontano a 595.000 individui, con una crescita mensile pari a 53 mila unità; a gennaio 2016 i dati evidenziano un numero dei registrati pari a poco più di 916.000 individui (circa il 51% del bacino potenziale dei giovani eleggibili alla GG); ad inizio 2019, ANPAL riporta che il numero di registrazioni è di oltre 1,4 milioni di giovani, avvicinandosi dunque alla stima Istat dell'universo dei NEET italiani, mentre i presi in carico superano 1 milione di giovani benché siano solo 641.000 quelli che hanno ricevuto un intervento concreto di politica attiva.

Box 1 – Alcuni dati su Gg

Disoccupazione giovanile e NEET in Italia

In Italia dal 2008 al 2014 la disoccupazione giovanile era salita al 42,6%, le percentuali di NEET – fra le più alte in Europa – era al 26,2% e riguardava seconde le stime e le valutazioni statistiche Istat **oltre 2 milioni di giovani** NEET (con una successiva rivalutazione, Istat stima i NEET in Italia pari a 1.726 mila giovani). Livelli di disoccupazioni e NEET presentano punte molte elevate al **Sud superiori al 50%** nelle Regioni meridionali e valori di molto inferiori (attorno al 20%) in diverse Regioni del Nord Italia²⁸.

In funzione di GG i dati forniti dall'Istat sono i seguenti: *stock* di giovani tra i 15-24 anni ammonta a 6.041.000 unità. Di questi, 1.274.000 non lavorano e non frequentano corsi di istruzione o formazione, quindi sono inoccupati/disoccupati e inattivi. Ampliando la popolazione di riferimento fino a 29 anni, il numero di NEET aumenta a 2.254.000 unità, su un totale di 9.439.200 giovani (23,9 per cento)

I report di monitoraggio su Gg

(27) G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016.

(28) Isfol, 2016, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma, 2016.

Il primo rapporto ISFOL su GG a due anni dall'avvio rende noto che al 31 marzo 2016 sono oltre 1 milione i giovani che hanno aderito al programma (1.017.899 unità; il numero più alto di adesioni si rileva in Sicilia (16,6% del totale) e in Campania (12,4% del totale), guardando alle macro-aree geografiche si osserva come **nel Sud e nelle Isole si concentrano più del 51% di adesioni**. I dati relativi alla presa in carico dei giovani registrati sono anch'essi in progressivo miglioramento dopo le difficoltà del 2014. Si è manifestata un'evoluzione crescente della capacità dei servizi di prendere in carico gli utenti registrati: si è passati infatti **da un indice di copertura ben al di sotto del 50% nel 2014 al 73% circa a inizio 2016**. Qui si osservano però **forti differenze territoriali**, in particolare nelle Regioni del Nord-Ovest dove il tasso di copertura dei giovani registrati presenta valori inferiori al dato nazionale perché in queste Regioni la presa in carico del giovane è subordinata alla disponibilità di un'offerta concreta di misura disponibile.

Report ANPAL 2019

Il bilancio dell'ANPAL, l'Agenzia nazionale delle politiche attive, è fermo al 28 febbraio 2019, parla di oltre 1,8 milioni di adesioni ma **di effettive 1,4 milioni di iscrizioni**, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. I presi in carico – i giovani che sono stati ricontattati dai servizi per l'impiego – sono ancora meno, poco più di un milione. Di questi **641.000** (pari al 56,9% del totale) sono stati avviati a un intervento di politica attiva: **la media però nasconde forti differenze territoriali, con un tasso di copertura che al Sud scende al 45,7%, mentre nelle Regioni del Nord-Ovest si arriva al 73,9%**.

Il tirocinio extra-curricolare è la misura maggiormente utilizzata (57,6%), seguita dagli incentivi occupazionali (24,8%). La formazione riguarda il 12,6% delle misure, mentre il 2,8% sono attività di accompagnamento. Degli oltre 641mila che hanno avviato un percorso di reinserimento, quasi 50mila si sono persi per strada: in 595.685 hanno concluso l'intervento di politica attiva e di questi **poco più di 300mila** (il 52,5%) hanno trovato un lavoro vero e proprio (un lavoro che in oltre un caso su tre (39,5%) è a tempo indeterminato, nel 36,8% coincide con l'apprendistato e il 20,1% è a tempo determinato).

NEET in Italia

Ancora nel 2018 l'Eurostat colloca **l'Italia al primo posto tra i Paesi dell'Unione Europea per tasso di NEET**. La percentuale di giovani italiani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non sono in formazione e

non lavorano, è infatti la più alta in assoluto e ciò nonostante negli ultimi anni il fenomeno abbia fatto registrare una importante contrazione. Nella graduatoria europea il nostro Paese, con il 24,1% di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non fanno formazione, precede Grecia (21,3%), Bulgaria (18,9%), Croazia (17,9%), Romania (17,8%). I paesi con il tasso di NEET più contenuto sono, di contro: Paesi Bassi (5,9%), Svezia (6,8%), Malta (8,0%), Austria (8,4%) (ANPAL 2018). Nei primi mesi del 2019 la disoccupazione giovanile (under 25) è scesa al 30,2%; nel confronto internazionale, l'Italia torna al terzo posto: ci supera la Spagna, che mostra un tasso di disoccupazione degli *under 25* in risalita al 33,7%. Restiamo, tuttavia, distanti anni luce dai primi della classe, la Germania stabile al 5,6% grazie al sistema di formazione duale²⁹. Il tasso di disoccupazione dei giovani è di 12 punti inferiore al massimo raggiunto nel 2014, ma ancora 12 punti superiore al minimo raggiunto nel 2007.

Se la sperimentazione di Gg tutto sommato ha funzionato, è rimasta invece un'incompiuta la costruzione di un comune sistema di *governance* per le politiche attive del lavoro; ma le cause non sono da attribuire tanto alle difficoltà di Gg, piuttosto alle altre due riforme con cui Gg ha incrociato il proprio destino: il *Jobs Act* – riforma delle politiche del lavoro in Italia (l. 183/2014) – che conteneva nella sua *pars construens* le disposizioni per la riorganizzazione e la costruzione di una rete nazionale di servizi per l'impiego guidata e coordinata dalla nuova Agenzia Nazionale per il lavoro (d.lgs. 150/2016); la proposta di riforma costituzionale del Titolo V – che è rimasta tale dopo la bocciatura referendaria del dicembre 2016 – con cui il Governo Renzi proponeva una nuova articolazione territoriale e una diversa (centralizzata) attribuzione delle competenze in materia anche di politiche attive del lavoro³⁰. Se sulla seconda vi è poco da dire, stante l'esito negativo del referendum popolare, sulla riorganizzazione dei servizi per l'impiego e la costruzione di un sistema nazionale e coordinato dal centro va precisato che le disposizioni del decreto attuativo 150 del *Jobs Act* sono state attuate, che l'ANPAL

(29) Dati ISTAT riportati da C. TUCCI in *Il sole 24ore*, 30 aprile 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/giu-disoccupazione-sui-giovani-primi-effetti-incentivi-male-fascia-d-eta-35-49-ABPMwxsB>.

(30) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, cit.

è stata istituita nel gennaio del 2016, è diventata operativa diversi mesi dopo, che al 2019 la situazione è la seguente: i centri per l'impiego dipendono dalle Regioni e continuano a persistere diversi modelli locali e differenti livelli di *performance*; il contesto nel quale hanno continuato ad operare – sia per Gg sia per le altre azioni – è stato quello differenziato delle strategie di *policy* regionali; per lo svolgimento dei servizi di intermediazione e di quelli elencati nel d.lgs. 150/2015, l'organizzazione del lavoro interna ai CPI è oggi rimasta quella di un tempo, non orientata a servizi avanzati e neppure supportata da una massiccia informatizzazione che avrebbe potuto avviare a parte delle carenze (box 2)³¹. L'accreditamento delle agenzie del lavoro private ha rappresentato uno strumento utile per ovviare a queste carenze, ma avrebbe potuto rappresentare forse un'opportunità di rafforzamento dei servizi per il lavoro se fosse stata governata in modo differente. Infatti, anche sull'accreditamento si è proceduto in ordine sparso a livello regionale, in tempi successivi, dando vita a modalità di raccordo e collaborazione ancora una volta differenziate nei diversi contesti³² (si veda box 2).

Il dibattito sul potenziamento dei centri per l'impiego che ha accompagnato l'implementazione di Gg è proseguito anche con la riforma del *Jobs Act*; si è riaperto nel 2019 in occasione del lancio del Reddito di Cittadinanza (RdC) e di altre misure di politica attiva, che per essere efficacemente implementate richiederebbero l'investimento di circa 2 miliardi di euro nei centri per l'impiego; il reclutamento di 2.980 *Navigator*³³ ha nel frattempo avviato al potenziamento dei CPI al fine di rendere immediatamente operativa la misura del RdC. Il ruolo di coordinamento dell'ANPAL consiste nell'indirizzare e monitorare l'azione dei servizi con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, dato che le competenze in materia di lavoro rimangono concorrenti fra Stato e Regioni. La rete dei servizi pubblici conta oggi su un insieme di 550 CPI e

(31) ANPAL, Secondo rapporto della Garanzia Giovani e del Pon Iog, Roma, 2019, disponibile on line al <https://www.anpal.gov.it/dati-e-pubblicazioni/biblioteca-anpal>.

(32) M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accreditamento*, in *Working Paper Adapt*, 180, 2015.

(33) <https://www.ilsole24ore.com/art/navigator-via-molta-formazione-pochi-contatti-i-disoccupati-AC4umzj>.

8.000 operatori, cui si affianca un numero di *provider* accreditati per l'erogazione di politiche attive di circa 3.000 fra agenzie pubbliche e altri soggetti (camere di commercio, enti università ecc.).

Il sistema dei servizi per l'impiego è sempre stato indicato come l'attore chiave del successo sia di GG sia dell'implementazione delle PAL³⁴; i servizi per l'impiego – in particolare la componente pubblica – sono considerati cruciali nell'impostazione delle misure individuali per l'inserimento, il supporto/accompagnamento, l'intermediazione e più in generale per politiche di occupabilità³⁵. In Italia, tali capacità rimangono ancora molto limitate e soprattutto non messe a sistema; questo limita anche il potenziale ruolo di supporto delle agenzie private. Ciò non è dovuto solamente alla scarsità di risorse, alle caratteristiche del personale impiegato nei CPI (ereditato in buona misura dagli uffici di collocamento ministeriali), ma soprattutto al fatto che per l'80% il personale è impegnato in attività amministrative e non nella costruzione di *multi-organizational networking*³⁶, ovvero di reti e collegamenti con i sistemi educativi, della formazione, del mondo delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

È quindi opportuno tenere distinta quella che è stata la capacità da parte dei CPI di rispondere nell'immediato alle urgenze dell'implementazione di GG – avendo i CPI mostrato una crescente capacità di presa in carico dei NEET, come evidenziano i dati di monitoraggio ISFOL ed anche le esperienze di alcune Regioni come Campania e Sicilia particolarmente

(34) EUROPEAN COMMISSION, ICON INSTITUTE, *Report on PES Implementation of the Youth Guarantee*, September 2017, Brussels B-1049, 2017; J. TOSUN, *Promoting youth employment through multi-organizational governance*, in *Public Money & Management*, 37, 1, 2017, pp. 1-22; C. CARBONE, *Per creare nuova occupazione servono Servizi per l'impiego 4.0*, in *Il Sole24Ore*, 13 luglio 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/per-creare-nuova-occupazione-servono-servizi-l-impiego-40-AELvftKF>.

(35) Il programma di una garanzia per i giovani, per come era stato disegnato dalla Raccomandazione del 2013, implicava la capacità di attivare *network governance* ... una sua efficace implementazione esige la capacità di dare vita a *partnership* e meccanismi di coordinamento fra livelli, operatori e attori dei diversi ambiti di *policy* coinvolti (si rimanda a J. TOSUN, *Promoting youth unemployment*, cit. e a V. SERGI et al.).

(36) J. TOSUN, *Promoting youth employment*, cit.

problematiche³⁷ – dal ruolo strategico che un rinnovato sistema dei servizi per l'impiego dovrebbe svolgere nell'attuazione delle politiche attive per il lavoro. Su questo secondo fronte, molto resta da fare sia in termini di adeguatezza di risorse, di capacità di *networking*, sia di capacità di indirizzo e coordinamento da parte di ANPAL; le differenze regionali che ad oggi permangono rischiano di diventare ancora più accentuate, dato che il sistema nel suo insieme (operatori pubblici e privati) rimane frammentato e appare ancora privo di una regia centrale³⁸.

Box 2 – Il sistema dei servizi per l'impiego prima e dopo Gg

Prima. Secondo l'indagine dell'ISFOL del 2012 in Italia – diversamente da quanto avveniva in altri Paesi europei nello stesso periodo di forte crisi e di elevata disoccupazione – si assiste fra il 2008 e 2011 ad una significativa riduzione del numero di operatori delle risorse e contrazione delle spese per PAL; in Italia come in altri Paesi mediterranei l'impegno di spesa per disoccupato è decisamente irrisorio così come basso è il numero di operatori dedicati per disoccupato: dai poco più di 10mila operatori si passa nel 2011 a circa 8 mila (mentre in Francia da 26 a 49 mila, nel Regno Unito da 66 mila a 77 nello stesso periodo). 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. Dopo. L'indagine ANPAL 2017 conferma il quadro critico: la carenza di personale, di attrezzature e di competenze. Poco meno di 8.000 operatori sono chiamati a far funzionare il servizio. Nel complesso delle attività svolte, a farne le spese è in particolare l'orientamento di secondo level-

(37) Dopo i primi mesi, i CPI fanno fronte egregiamente al loro lavoro di registrazione e presa in carico, l'impegno degli operatori – specie in Regioni difficili – ha consentito di far fronte alla prima fase delle operazioni di Gg; Gg ha prodotto un effetto tsunami sulle capacità immediate di risposta all'emergenza, anche grazie al supporto significativo del personale di Italia Lavoro. Si rimanda ai contributi citati di R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania*, cit.; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(38) M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

lo, che comprende più approfondite attività di profilazione dell'utente e consulenza orientativa. I CPI italiani mancano, in particolare, di orientatori e psicologi, personale amministrativo e consulenti aziendali e giuristi³⁹. Anche sotto il profilo informatico le carenze sono tante: l'inadeguatezza dei software (18% dei casi), cui si aggiunge un 9% di mancanza di *hardware*. E infatti, quasi il 50% dei CPI intervistati dichiara di non possedere una dotazione informatica adeguata per il personale. Il 36%, inoltre, afferma di non possedere una connessione in rete appropriata. La situazione continua a rimanere critica a quattro anni dall'avvio di GG: indagine ISTAT nel luglio 2018 è emerso che i centri per l'impiego continuano a giocare un ruolo del tutto marginale nel ricollocamento dei lavoratori in cerca di occupazione. Nell'87% dei casi ci si rivolge a contatti personali (parenti e amici) ed anche il ricorso ad agenzie private rimane minimale seppure con sostanziali differenze fra Nord, Centro e Sud⁴⁰. Lo strumento dell'accREDITAMENTO ha risolto solo parzialmente il problema, dando vita a percorsi differenziati; in Italia non tutte le Regioni hanno normato o reso operativo il sistema di accREDITAMENTO, ma con la Garanzia hanno cominciato a coinvolgere soggetti "esterni" al sistema dei centri pubblici, in particolare nella fase di offerta di un percorso al giovane. Nel complesso il programma ha fornito un impulso all'allargamento della platea degli operatori dei servizi per il lavoro, oltre i Centri per l'impiego pubblici, anche se il grado di apertura a soggetti "esterni" è diverso da Regione a Regione. A livello nazionale, mentre per la presa in carico i CPI mantengono un ruolo centrale (fatta eccezione per il Piemonte e la Lombardia), nella fase di avvio del giovane ad un intervento si osserva un sostanziale bilanciamento tra CPI e Agenzie per il Lavoro (APL) e altri enti accREDITATI. Tuttavia, emergono ancora chiaramente modelli regionali di erogazione dei servizi molto diversi tra loro. Vi sono contesti regionali in cui il ruolo delle APL e di altri enti risulta prevalente (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria, Veneto, Lombardia e Campa-

(39) F. GIUBILEO, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *Economia e Lavoro*, 1, 2016, pp. 129-148.

(40) Il quadro d'inefficienza e insoddisfazione non stupisce se si dà un'occhiata ai dati Eurostat sugli investimenti che negli anni sono stati dedicati allo sviluppo di questo tipo di servizi. In Italia soltanto lo 0,04 per cento del Pil è destinato alla creazione e mantenimento dei servizi pubblici per l'impiego. Spesa di gran lunga inferiore rispetto a quella sostenuta dalla Germania (0,36 per cento), dalla Francia (0,25 per cento) e dalla Spagna (0,14 per cento). Ciò che spendiamo in politiche del lavoro è in larga parte riversato nelle politiche passive (trasferimenti monetari).

nia), altri nei quali i CPI mantengono un ruolo centrale come Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Toscana, Sardegna, Basilicata e Calabria; in sostanziale equilibrio le altre Regioni (Piemonte, Molise, Abruzzo Emilia Romagna). Le analisi condotte in occasione del monitoraggio sui servizi per il lavoro (ISFOL, 2016) evidenziano come i giovani che si rivolgono agli enti accreditati hanno caratteristiche molto diverse da coloro che hanno usufruito dei servizi offerti dai CPI. Infine, va notato che la i CPI, oltre a trattare, come già evidenziato, numeri di utenti decisamente più elevati di quelli delle APL e degli enti accreditati, si sono anche confrontati con una platea di soggetti mediamente più "problematica" di quanto non sia accaduto per gli enti accreditati, rimanendo un punto di riferimento per la platea di utenti che ha più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro. Tali dinamiche sono riscontrabili in particolare nel Sud dove persiste la componente più ampia e problematica dei NEET e dove il contributo delle APL è rimasto meno significativo (ISFOL 2016). Le prospettive future, dopo la pubblicazione di un nuovo decreto ministeriale (11 gennaio 2018) sui nuovi criteri per l'accREDITamento dei servizi per il lavoro, non lasciano ben sperare⁴¹.

2.1. *Differenziazioni regionali, la sfida per le Regioni meridionali*

Rapporti di monitoraggio e ricerche hanno evidenziato percorsi differenziati di GG a livello regionale: il disegno di GG veniva calato in un contesto che – dato il riparto delle competenze in materia di formazione e lavoro – vedeva operare 20 sistemi regionali differenti di funzionamento dei mercati del lavoro, differenti per regole assetti istituzionali e capacità amministrative⁴². Quasi inevitabilmente e a dispetto di quanto previsto dal disegno del PON IOG, GG è stata declinata in 20 differenti Garanzie regionali: i piani operativi sono stati elaborati velocemente rispondendo alla necessità di adottare un format calato dall'alto, ma con la volontà di preservare le prati-

(41) A. D'ASCENZO, *Lo stato di salute dei servizi per il lavoro in Italia*, in *BollettinoAdapt.it*, 11 giugno 2018, <http://www.bollettinoadapt.it/>.

(42) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, cit. p. 4.

che preesistenti⁴³; l'implementazione dei piani regionali ha dato vita ad una stratificazione delle nuove modalità e misure in contesti preesistenti, che rimangono sostanzialmente differenziati. Uno degli obiettivi del disegno di *policy* originario era promuovere omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, supportare le Regioni dove non vi erano azioni specifiche per la disoccupazione giovanile e dove le prestazioni dei servizi per l'impiego erano più insoddisfacenti e la pressione del problema più forte. L'implementazione di Gg a 5 anni dall'avvio restituisce un'immagine dei risultati in chiaroscuro. Ciò perché la situazione di partenza era molto differenziata, ma anche perché le misure di *policy* sviluppate in contesti territoriali disomogenei hanno prodotto combinazioni diverse. Anche l'atteggiamento dei *policy makers* regionali ha contato: sostanzialmente difensivo nelle Regioni del Nord, di veloce adattamento nel Sud, dove Gg è stata percepita da alcune Regioni come un'opportunità e una sfida⁴⁴.

Il disegno di Gg è stato recepito a livello regionale dapprima con diffidenza, dato che la struttura di missione non aveva concordato con le Regioni, né aveva chiesto pareri, ma predisposto in autonomia i contenuti del piano di Gg; quindi senza entusiasmo, almeno da parte delle Regioni che avevano attivato iniziative proprie (DUL in Lombardia, Giovani della Toscana; *Youth Corners* in Veneto punti nodali di una rete fra formazione istruzione lavoro per l'occupazione giovanile), o seguito modalità di *governance* molto decentrate e differenti a livello provinciale (come l'Emilia-Romagna); infine con una certa ostilità quando, oltre al *Jobs Act* il Governo Renzi aveva presentato la proposta di riforma costituzionale per il ri-accentramento delle competenze in materia di politiche attive del lavoro. Le Regioni hanno mostrato una netta contrarietà a tale proposta, perché l'accentramento avrebbe finito per azzerare le esperienze di maggiore successo e perché le Regioni intendevano difendere i propri modelli di *governance* e sostenevano un regime di politiche attive "a geometria variabile"⁴⁵ più vicino allo *status quo*.

(43) P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2016, pp. 57-86.

(44) M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(45) VESAN, cit., p. 214.

La differenziazione dei percorsi regionali è quindi proseguita con l'implementazione di GG, con il consolidamento di modelli virtuosi (Lombardia), alcune innovazioni dal basso, aggiustamenti *in fieri*. I report e gli studi che hanno analizzato i casi regionali rivelano appunto il persistere di percorsi innestati su politiche preesistenti o – laddove assenti – determinati da dinamiche di *policy* contingenti, determinate da contesti territoriali nei quali si sono variamente combinate le specificità del mercato del lavoro le caratteristiche quantitative e qualitative dei NEET, la *capacity building* degli attori regionali. I casi della Campania e della Sicilia sono sicuramente i più interessanti, dato che in queste due Regioni, in alcuni frangenti, l'avvicendamento di assessori attenti e capaci, il riordino emergenziale dei servizi per l'impiego, il supporto di Italia Lavoro, l'accreditamento di attori privati hanno ovviato alle debolezze istituzionali e consentito di cogliere l'opportunità offerta da GG⁴⁶. Anche dopo la riforma del *Jobs Act* e l'esito referendario, le Regioni hanno proseguito con aggiustamenti e senza radicali innovazioni: benché fosse prevista la creazione di una diversa *governance* dei servizi per l'impiego coordinata dall'ANPAL, composta da una varietà di attori (CPI ed enti accreditati in un albo nazionale, dalle camere di commercio alle università), funzionante attraverso lo strumento delle convenzioni, il quadro attuale rimane estremamente poco definito e differenziato; se per alcuni la questione si pone prevalentemente in termini di bassa performance dei servizi, di incapacità istituzionale di mettere in atto politiche per i NEET, per altri la questione è più complessa essendo legata anche alle caratteristiche del fenomeno NEET e alle connotazioni⁴⁷ che tale fenomeno assume nei diversi contesti regionali.

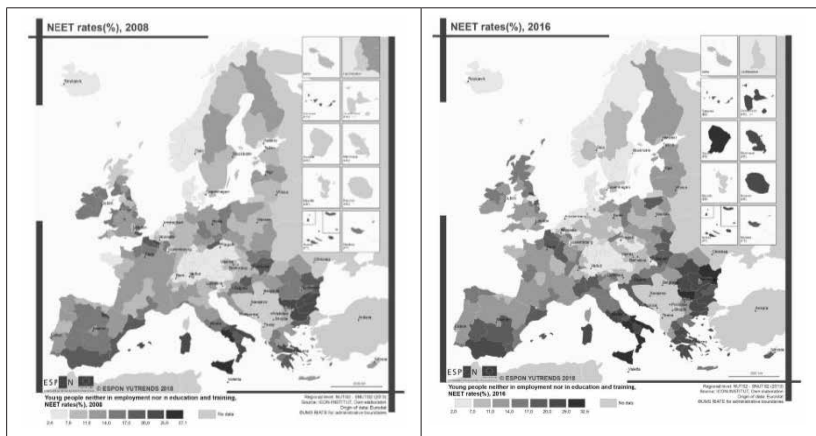
(46) R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania*, cit., p. 7; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONI, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

(47) Le analisi dei dati fanno emergere una differenziazione territoriale dei profili alti e bassi; la particolare concentrazione territoriale degli abbandoni scolastici, le diverse dinamiche del mercato del lavoro. Si rimanda a T. GROSSI, *Garanzia Giovani: la dimensione regionale*, in G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016, pp. 30-51; V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people's disadvantages...*, cit.; V. CUZZOCREA, *Young People and Employability*, in J. WYN, H. CAHILL (eds.), *Handbook for Children and Youth Studies*, Singapore, Springer, pp. 557-568.

3. NEET, disoccupazione giovanile e Regioni italiane

Un recente lavoro del programma europeo ESPON⁴⁸ si è concentrato sui fattori di criticità che generano un inasprimento della disoccupazione giovanile e del tasso di NEET a livello di Regioni in Europa. Il tasso di non partecipazione al mercato del lavoro segnalato dai NEET è peggiorato sensibilmente soprattutto nei paesi del Mediterraneo, dopo la crisi del 2008. Nel lavoro ESPON (figura 1), emerge l'elevata incidenza dei NEET nelle Regioni del Mezzogiorno e si osserva ancora nettamente la demarcazione tra l'Italia centro-settentrionale e il Mezzogiorno, con quest'ultimo che presenta condizioni del mercato del lavoro per i giovani tra le più critiche nel Sud Europa. Sappiamo che in queste Regioni non agiscono solo aspetti di scarsa occupabilità legati ai profili di giovani provenienti da contesti vulnerabili, bensì anche aspetti strutturali legati alla debolezza dell'intero sistema economico italiano e alla scelta delle politiche pubbliche di trasferire tutti i rischi sulle coorti più giovani di popolazione⁴⁹.

Figura 1 – Il Tasso NEET nelle Regioni UE (2008 e 2016 a confronto)



Fonte: ESPON -Youtrends

(48) ESPON – YUTRENDS, *Youth unemployment: Territorial trends and regional resilience*.

(49) P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico a una situazione a rischio*, in *Sociologia del Lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2014.

Il fenomeno NEET emerge, dunque, come un fenomeno con una forte “specificità Paese” ed una forte specificità legata al contesto⁵⁰. La presenza di molteplici fattori che determinano la condizione di occupabilità o disoccupazione dei giovani nelle diverse Regioni europee non permette un’univoca analisi ed indica chiaramente la presenza di un problema multifattoriale e la necessità di approcci basati su integrazione di più strumenti.

Sintetizzando i risultati del lavoro ESPON, esistono innanzitutto dei fattori istituzionali che pertengono al funzionamento dei diversi sistemi di politiche del lavoro nazionali e su cui abbiamo già avuto modo di verificare l’enorme eterogeneità presente in Europa negli approcci verso le politiche attive⁵¹. Esistono poi caratteristiche collegate ai diversi sistemi formativi secondari e post-secondari che coinvolgono quindi la formazione professionale, l’apprendistato, i percorsi di alternanza scuola-lavoro e altri programmi duali di collegamento tra mondo della scuola e mondo delle imprese. Questi fattori, sebbene collegati a programmi nazionali, possono avere declinazioni regionali in termini di politiche pubbliche. Esistono, infine, fattori collegati alla struttura economica regionale: la specializzazione settoriale e tecnologica, il livello di competenze nei settori chiave, il tasso di innovazione e il ciclo di business in cui si trova l’economia regionale.

Nell’affrontare il tema della disoccupazione giovanile diventa pertanto centrale il tema delle opportunità nella transizione tra sistema dell’istruzione a quello del lavoro, dove esiste una forte interazione tra fattori generali e istituzionali a livello nazionale e fattori che originano dalle caratteristiche peculiari delle singole Regioni.

Negli ultimi anni si è andata intensificando l’attenzione verso i diversi “regimi” di transizione scuola-lavoro⁵². Questa prospettiva e gli strumenti di monitoraggio utilizzati possono aiutare a inquadrare la complessità

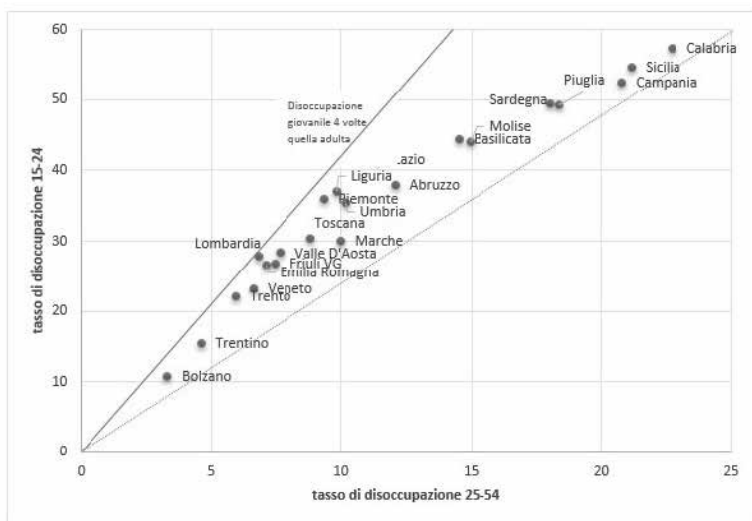
(50) V. CUZZOCREA, *Projecting the Category of NEET into the Future*, in *Perspectives on Youth*, 1, 2014, pp. 69–82.

(51) ANATERS-CCPP, *Uncoordinated job: EU labour market policies’ reaction since the crisis*, in *Policy Brief*, 1, 2017.

(52) F.K. ZIMMERMANN, *Understanding school-to-work transitions*, in *International Journal of Manpower*, 40, 3, 2019, pp. 374–378.

della dimensione territoriale a livello di Regioni. Nella figura 2 è riportata la relazione tra tasso di disoccupazione giovanile (15-24) ed il tasso di disoccupazione adulta (25-54) delle Regioni italiane, come media 2012-2018. Questo rapporto indica quanto si scosta il problema della transizione scuola-lavoro dalla situazione strutturale del mercato del lavoro regionale. Oltre alla bisettrice che indica il rapporto perfetto tra i due tassi, è riportata la linea che interseca i punti in cui la disoccupazione giovanile supera di quattro volte il tasso di disoccupazione adulta. Sono interessanti due considerazioni: le Regioni del Sud abbinano alti tassi di disoccupazione giovanile ad elevati tassi di disoccupazione adulta; le Regioni a maggiore traino economico del Paese (Regioni del Nord e Lombardia *in primis*) presentano invece una proporzione maggiore di disoccupazione giovanile rispetto a quella adulta (il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello della disoccupazione 25-54 è di 4 volte in Lombardia). La diversità dei contesti socio-economici tra Nord e Sud aumenta la complessità del quadro regionale in Italia.

Figura 2 – Tassi di disoccupazione giovanile e adulta nelle Regioni italiane (media 2012-2018)



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Emergono pertanto due tipi di sfida nel contesto regionale italiano:

1. un'alta emarginazione dal mercato del lavoro nelle Regioni del Mezzogiorno, dove la disoccupazione giovanile e il problema di transizione si salda con una cronica ed elevata disoccupazione anche tra gli adulti e sappiamo che esiste un problema al contempo sociale ed economico alla radice di questi fenomeni;
2. la «trappola delle competenze»⁵³ e dipendenza dal contesto produttivo regionale (Regioni del Nord) in cui emerge la difficoltà in entrata dei giovani sul mercato del lavoro, di fronte ad una dinamica contenuta di disoccupazione adulta. Qui la transizione, evidentemente basata su alti standard di competenze deve contemperare la domanda di *skills* e garantire una formazione che non solo sia continuativa, ma anche altamente sintonizzata tra generazione di competenze e domanda locale.

L'evidenza della complessità della transizione all'interno di Regioni del Nord mette in risalto il paradosso per cui, in sistemi economici a maggior tasso di crescita, le competenze ricercate dalle imprese non sono solo generiche e ottenibili attraverso percorsi formali di istruzione, ma soprattutto definite attraverso esperienze lavorative che possono essere accumulate solo con il tempo e in approcci «duali» con il mercato del lavoro. Questa considerazione deve accompagnarci anche nella ricerca di buone prassi rispetto alla situazione dei NEET, senza ovviamente dimenticare che per le Regioni del Sud questa sfida è resa ancor più complessa per le condizioni socio-economiche di partenza.

4. NEET e dimensione multilivello delle politiche di contrasto: il caso del sistema di Istruzione e Formazione Professionale

I NEET tra i 14 e i 19 anni rappresentano l'11% dei giovani nella stessa coorte di età in Italia, ben sopra la media dell'area OCSE⁵⁴. La sfida dell'accompagnamento di questa parte della popolazione NEET verso il mercato del lavoro è anche quella del coordinamento e dell'integrazio-

(53) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labour Market Context, Conditions and Opportunity in Italy*, in *Iza Journal of European Labour Studies*, 4, 11, 2015.

(54) Rispetto al 6,8% in Francia e al 3,4% in Germania e il 6,3% come media OCSE, dati 2018.

ne delle diverse dimensioni delle politiche di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Ci soffermiamo, pertanto, su questo ambito delle politiche nazionali e regionali per comprendere la complessità dei nessi tra contesto, politiche e soluzioni.

Dall'anno scolastico 2010/2011, è entrata in vigore la riforma complessiva del secondo ciclo di istruzione e formazione, che si articola in percorsi di istruzione di durata quinquennale (licei, istituti tecnici, istituti professionali) e percorsi di istruzione e formazione professionale, di competenza regionale. Il sistema nasce da una articolata legislazione nazionale che, in successivi passaggi dal 2010, ha costruito l'integrazione in regime di sussidiarietà tra Istituzioni scolastiche e Istituzioni formative accreditate ed offre percorsi di durata triennale e quadriennale, finalizzati al conseguimento – rispettivamente – di qualifiche e diplomi professionali. Come definito dalla nuova disciplina del d.lgs. 61/2017 le modalità realizzative sono definite a livello regionale, attraverso appositi accordi tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale⁵⁵.

L'esperienza IeFP presenta, a dieci anni dalla partenza, luci ed ombre⁵⁶. Tra gli aspetti positivi il ruolo riconosciuto di aver ridotto la dispersione scolastica, di attrarre sempre più 14enni ed aver contribuito a potenziare l'offerta di servizi di orientamento. Tra le criticità c'è da registrare

(55) I tre strumenti in cui si espleta IeFP sono: a) Apprendistato; b) Alternanza scuola lavoro; c) Impresa formativa simulata. In tema di apprendistato, come regolato dal d.lgs. 167/2011 e dall'Accordo in Conferenza Stato Regioni del 15 marzo 2012 e successivamente dall'Accordo del 24 settembre 2015, a partire dai 15 anni di età, si può conseguire una qualifica professionale anche attraverso l'apprendistato di 1° livello. Nel 2015 il d.lgs. 81, nel riordinare il contratto di apprendistato, ha istituito l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore finalizzato ad integrare «organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro, con riferimento ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni professionali contenuti nel Repertorio nazionale [...], nell'ambito del Quadro europeo delle qualificazioni». In tema di alternanza scuola-lavoro, la cosiddetta legge sulla «buona scuola» (l. 107/2015) rende obbligatori i percorsi di alternanza scuola-lavoro negli istituti tecnico-professionali. La Legge di bilancio 2019 ha ridenominato i percorsi di alternanza scuola-lavoro in «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» e, già a decorrere dall'a.s. 2018/2019, ne ha ridotto il numero di ore minimo complessivo da svolgere. Infine, l'Impresa formativa simulata prevede metodologie didattiche improntate al *problem solving*, il *learning by doing*, il *cooperative learning* ed il *role playing*, costituendo un valido strumento per l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

(56) G. ZAGARDO, *La IeFP nelle Regioni Tra consolidamento e stasi*, studio CNOSEAP e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2019.

la forte disomogeneità territoriale per cui convivono modelli regionali diversi improntati talvolta alla sussidiarietà integrativa (come in Emilia-Romagna) tra Istituzioni scolastiche e Istituzioni formative, talvolta alla sussidiarietà complementare (Lombardia e Veneto), oltre all'assenza di uno schema univoco di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni uniformi per tutto il sistema nazionale ed un approccio normativo basato sui fabbisogni standard e costi standard.

La complessità dell'avviamento alla professionalizzazione dei giovani tra i 14 e i 19 anni (ed in particolare di quelli oltre l'obbligo formativo) conferma che oltre all'impostazione regolativa, c'è la necessità di collegare l'impianto sussidiario Stato-Regioni con l'ecosistema "giovani-famiglie-scuole-territori" e che l'azione di traduzione verso i diversi ecosistemi socio-economici, per evitare dispersione e frammentazione, ha bisogno di metodologie e metodi condivisi che, all'interno del sistema di sussidiarietà, devono essere efficaci nelle azioni di transizione ed inserimento al lavoro⁵⁷.

In questa sede, interessa mettere in rilievo che la complessità è, anche in questo caso, duplice. Da una parte, c'è il tema di come rafforzare la sussidiarietà, anche in vista della possibile riforma del regionalismo differenziato e di come garantire finanziamenti stabili alle Regioni coinvolte nella riforma IeFP e approntare Livelli Essenziali delle Prestazioni a livello nazionale in tema di formazione⁵⁸. Dall'altra, a fronte di un *policy design* nazionale pensato in regime di sussidiarietà verticale e di legislazione concorrente, la complessa attuazione di politiche che agiscano efficacemente sulla transizione scuola-lavoro esige un adeguato livello di progettazione degli interventi a livello regionale e soprattutto la costruzione di una "filiera" formativa completa, improntata alla dualità scuo-

(57) Uno studio della Fondazione Agnelli (Bernardi, De Simone, 2017) attesta un evidente contributo all'occupabilità dei profili IeFP già dal primo anno dopo il diploma quantificando che il 60% dei qualificati ha già un'occupazione a 3 anni dal termine degli studi, contro un 35% di coloro che abbandonano gli studi alla ricerca di un posto di lavoro. Tuttavia, recenti dati di monitoraggio rivelano che, a fronte di una crescita delle previsioni delle imprese italiane (dati Excelsior) per assunzioni con diploma o qualifica professionale, cresce anche l'insoddisfazione delle imprese per i profili e per l'inadeguatezza dei candidati al lavoro (si rimanda al lavoro di Zagardo).

(58) G. ZAGARDO, *La IeFP nelle Regioni Tra consolidamento e stasi*, cit.

la-ambiente di lavoro. Difficilmente questa visione integrata delle politiche formative per l'occupabilità può esaurirsi solo nelle convenzioni tra Regioni ed Uffici scolastici regionali per il riconoscimento della sussidiarietà integrativa o tra Regioni e agenzie formative per la sussidiarietà complementare; presuppone anche la definizione di buone prassi e modelli di formazione innovativi "sul campo" (quindi costruiti tra Istituti scolastici, mondo economico e istituzioni locali) che sappiano tener conto, ad esempio, del tema delle *soft skills*, ovvero delle competenze che si generano e sviluppano grazie alla forte interazione tra scuola e ambiente di lavoro⁵⁹, nonché delle esigenze di competenze che ciascun contesto territoriale esprime in virtù della propria specializzazione⁶⁰.

4.1 Le nuove "piattaforme" duali ed il ruolo del territorio

Una seppur incompleta ricostruzione di alcuni casi emblematici aiuta a far comprendere come il buon esito di politiche per l'occupabilità dipenda anche dall'applicazione degli strumenti e da un'ampia partecipazione alla loro costruzione, all'interno dei contesti territoriali⁶¹.

Esistono casi di Istituti tecnici professionali, storicamente collegati con le specializzazioni richieste al tessuto produttivo che fanno di questa sinergia la chiave di una programmazione innovativa, come nel caso dell'Istituto Carcano di Como; la ultracentenaria scuola comunale di se-

(59) A. CARLINI, *L'istruzione e formazione professionale (IFP) nell'esperienza degli imprenditori*, Studi di caso, INAPP, Roma, 2016.

(60) La sfida dell'innovazione nella parte "a valle" della filiera formativa è anche relativa al repentino cambiamento che sta avvenendo nei contesti lavorativi, in virtù della rivoluzione digitale ed al relativo profondo cambiamento dei contesti e metodi di apprendimento che richiedono investimento nelle cosiddette competenze trasversali, si veda C. TINO, V. GRION, *Competenze trasversali in Alternanza Scuola-Lavoro: prospettive di insegnanti e studenti e processi valutativi messi in atto*, in *Italian Journal of Educational Research*, (22), 2019, pp. 243-270.

(61) Gli esempi di questo paragrafo si limitano ai territori del Nord e sono quindi esemplificativi di strategie locali volte a contrastare la «trappola delle competenze» nei mercati del lavoro più dinamici. La narrazione di questi casi propone, tuttavia, negli aspetti di coordinamento tra gli attori, elementi utili per definire il livello di coordinamento da raggiungere anche in contesti più arretrati, come in alcuni territori del Mezzogiorno. I casi emblematici di alternanza scuola-lavoro e formazione duale discussi qui sono stati proposti all'interno di un gruppo di lavoro dedicato al futuro delle politiche educative territoriali promosso da Unindustria Reggio Emilia, a cui uno degli autori ha partecipato in qualità di coordinatore scientifico. Si ringraziano il dott. Filippo Di Gregorio per il confronto sui nuovi modelli di apprendimento duale e il dott. Claudio Gentili per la segnalazione di alcuni casi qui riportati.

tificio, oltre a permettere l'acquisizione di competenze e abilità spendibili in vari contesti lavorativi e lo sviluppo di programmi di apprendistato che vede l'istituto impegnato insieme ad alcune aziende del settore tessile, si fa promotrice di una rete di relazioni diffusa sul territorio, tesa a coinvolgere gli studenti e le famiglie, anche attraverso l'azione del Comitato Genitori, le altre istituzioni scolastiche, le Università, gli enti locali e le associazioni di categoria, valorizzando in particolare l'apporto del Comitato Tecnico Scientifico. Sulla stessa lunghezza d'onda di Istituti professionali altamente connessi con il territorio si può annoverare l'Istituto Badoni di Lecco che persegue un modello di insegnamento orientato all'occupabilità dei giovani nel contesto industriale ed economico regionale ed è stato inserito dal Club dei 15 territori a maggiore vocazione manifatturiera di Confindustria per sperimentare percorsi evoluti di alternanza scuola-lavoro, anche in imprese estere⁶². Ci sono poi casi emblematici di programmi promossi da aziende nazionali e volti a generare nuove competenze, come nel caso di ENEL, che ha lanciato l'apprendistato 4.0 in cui sono coinvolti 39 studenti di due istituti tecnici, l'Amedeo Avogadro di Torino e il Nullo Baldini di Ravenna, che sperimentano un percorso di formazione "on the job", aperto a contenuti e metodologie digitali anche grazie alla *partnership* con il politecnico di Torino. L'iniziativa da parte delle imprese non è circoscritta ai grandi soggetti industriali: in Emilia-Romagna un'esperienza molto interessante è quella condotta in Provincia di Parma – su spinta della Dallara, l'impresa che produce "supercar" a Varano de' Melegari – incentrata sulla filiera formativa di Fornovo di Taro dove si trovano l'istituto tecnico Gadda, destinato agli adolescenti, l'istituto tecnico superiore (due anni post diploma) e la struttura di coordinamento – animata da aziende ed enti di formazione – chiamata *Innovation Farm* che ha una specializzazione anche nell'*additive manufacturing*, nelle macchine a controllo

(62) I casi di Como e Lecco rappresentano due casi emblematici di dialogo tra Istituti professionali e mondo del lavoro, all'interno di una Regione che attua un sistema IeFP in sussidiarietà complementare. Sono peraltro due contesti in cui il tasso di incidenza NEET 15-29 anni è molto contenuto (12,3% a Como e 13,6% a Lecco nel 2018), rispettivamente la quindicesima e la quinta provincia con il tasso NEET più basso in Italia.

numerico e nei materiali compositi, e dove è presente anche una fondazione ITS dedicata alla meccanica⁶³.

L'istruzione universitaria non è esente da percorsi di co-progettazione: esempi nella direzione di una sinergia tra atenei e ecosistemi territoriali si ritrovano nel corso di laurea digitale sviluppato dall'incubatore HFarm e Ca' Foscari e nel Corso di laurea in *Marketing* digitale co-progettato da Unindustria Reggio Emilia e l'Università di Modena e Reggio-Emilia. Appare dunque cruciale, anche a livello di istruzione avanzata, il tema della co-progettazione di nuovi contesti di apprendimento, per affrontare sia la trasformazione del lavoro, sia la sfida dell'occupabilità giovanile.

In tutti questi casi, possiamo parlare di “piattaforme” poiché, nei casi più emblematici, c'è tacitamente un “patto formativo” che lega l'istituzione formativa al proprio territorio in chiave di erogazione di competenze rivolto al sistema economico locale insieme ad una ampia partecipazione di *stakeholders*⁶⁴. Sempre più frequentemente, questa offerta formativa avviene anche ripensando le modalità e i metodi di apprendimento, al fine di permettere lo sviluppo di competenze specialistiche e trasversali necessarie per il nuovo mercato del lavoro⁶⁵.

5. Considerazioni conclusive: la governance flessibile delle politiche di occupabilità fra periferia e centro

In questo contributo si è inteso illustrare come l'esperienza non entusiasmante, ma indubbiamente positiva, di GG in Italia necessiti di letture accurate, allo scopo di spiegare le difficoltà incontrate da questo pro-

(63) La Provincia di Parma aveva un tasso NEET del 14,66% nel 2017.

(64) L'idea di piattaforme locali per la generazione di competenze è del resto contenuta anche nel progetto MIUR “Laboratori Territoriali per l'Occupabilità”, all'interno del PNSD e delle azioni espressamente previste dalla legge 107/2015, che prevede la creazione di spazi dall'alto profilo innovativo a disposizione di più scuole del territorio, dove sviluppare pratiche didattiche avanzate in sinergia con le politiche locali per il lavoro e le imprese.

(65) D. PINTO, G. SCARATTI, E. FREGNAN, *Giovani, Università e azienda: il nuovo perimetro formativo. L'esperienza della project e people management school*, Pearson, 2018. I modelli di apprendimento per i nuovi contesti lavorativi prevedono la stretta interazione tra *training* tradizionale in classe, l'esperienza applicativa e relazionale nel contesto di lavoro e la realizzazione di un progetto dedicato. Si veda da esempio il modello di Comau Academy.

gramma di *policy* sia nel contesto nazionale in trasformazione (riforme delle politiche attive del lavoro e ridisegno delle competenze fra centro e periferia) sia nelle risposte differenziate delle Regioni, risultato di combinazioni variabili fra gravità e specificità del problema con capacità e risorse differenziate per farvi fronte.

La programmazione di risposte al tema dell'occupabilità e la generazione di nuove competenze richiede un approccio strutturale e non congiunturale. Garanzia Giovani è stato un programma innovativo, che ha costruito l'impalcatura nazionale per le politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile e per l'occupabilità dei giovani. Tuttavia, Gg ha scontato la diversità delle situazioni di partenza, la differenziata capacità di implementare misure omogenee, la varietà di risposte da parte di destinatari, imprese, scuole e operatori della formazione.

L'esistenza, in Italia, di contesti e mercati del lavoro con problematiche solo parzialmente sovrapponibili mette in evidenza che, senza l'attenzione a "variabili di contesto" nel disegno di *policy* e nel *policy making* sull'occupabilità, difficilmente si riescono a generare risposte efficaci.

L'analisi di esperienze locali differenti indica soluzioni che sfuggono ad interpretazioni generalizzabili e che richiedono flessibilità e adattabilità. Se, da una prospettiva teorica, si tratta di assumere una posizione che guardi di più all'"incrementalismo" piuttosto che al "*big bang*" nella scelta di strategie di riforma, nella generazione di programmi operativi è forse importante permettere geografie variabili di politiche attive del lavoro entro un quadro nazionale che ne stabilisca obiettivi comuni e livelli minimi di prestazione. Gg ha indiscutibilmente contribuito a delineare l'impalcatura di una politica per l'occupabilità; le sperimentazioni locali di cui abbiamo dato conto e le esperienze regionali virtuose forniscono il materiale per consolidare e completare il percorso.

Quali lezioni dunque? La prima sfida è vincere la complessità legata sia all'articolazione del fenomeno sia alla necessità di una corrispondente articolazione delle politiche; il che impone di procedere su basi di conoscenza contestuale e con politiche mirate ai contesti ed alle categorie e sub-categorie interessate. Nel *policy design* e nell'implementazione delle politiche diventa cruciale far funzionare i legami ed i nessi fra settori, attori e territori.

La seconda sfida è innovare il modo di fare politiche attive per i giovani in tempi di *soft skills* e di flessibilità e di formazione permanente: ovvero dare una base comune a realtà e politiche territoriali differenziate, supportando la diversità di percorsi rinunciando a soluzioni omogenee. Tali politiche devono essere coraggiose per essere innovative e di successo, rinunciando almeno in parte e temporaneamente a forme contrattuali “tipiche” affiancando il più possibile la flessibilità dell’istruzione/formazione a quella dell’inserimento occupazionale.

La terza sfida è quella di rafforzare e far diventare “buone prassi” le esperienze che dimostrano, nei diversi contesti, di essere in grado di rispondere alla domanda di generazione di nuove competenze, con nuovi approcci di *governance* per garantire l’occupabilità dei giovani. In questa sfida è il centro che deve sostenere e supportare la periferia: ogni sperimentazione di successo – anche se realizzata in assenza di istituzioni forti e di risorse stabili – va consolidata con il supporto delle autorità che hanno compiti anche formali di coordinamento (come l’Agenzia nazionale).

Difficile saper dire se la ricerca di coordinamento a livello nazionale e il dinamismo di alcuni contesti regionali e locali possa sottrarre il Paese al perdurante e strutturale problema della disoccupazione giovanile. Essendo in gioco il futuro del Paese, varrebbe la pena immaginare che le tre sfide ricordate possano diventare terreno di confronto e progettazione, sia a livello nazionale che regionale.