

Conclusioni

Nel 2013 la Raccomandazione europea sull'istituzione della Garanzia Giovani ha dato avvio ad un importante schema di intervento e sostegno finanziario per le politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, volto a contrastare inattività e disoccupazione. La Raccomandazione invita gli Stati membri ad adottare sistemi in grado "di garantire 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 («garanzia per i giovani»)". Il Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) riconosce ai giovani uno specifico diritto "al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione". Il tema della qualità è dunque centrale nella Garanzia Giovani: non si tratta solo di offrire ai giovani percorsi di transizione verso il lavoro migliorandone occupabilità e occupazione, ma di assicurare un'adeguata qualità e sostenibilità degli stessi.

L'analisi valutativa proposta in questo Rapporto ha approfondito il tema della qualità dei servizi e delle politiche che sono state offerte nell'ambito della Garanzia Giovani, nonché del lavoro trovato, a partire dal punto di vista dei giovani che vi hanno preso parte. Il concetto di qualità è stato declinato in maniera multidimensionale al fine di cogliere le specificità degli ambiti considerati. Il quadro che se ne ricava è composito e offre spunti per un bilancio finale sulla Garanzia Giovani, ormai in fase conclusiva, e sul futuro delle politiche rivolte ai giovani in vista dell'avvio del Programma Nazionale Fondo sociale europeo Plus (FSE+) Giovani, donne, lavoro 2021-2027.

Tra il 2014 e il 2022, il Programma ha rappresentato per l'Italia il più rilevante intervento sistemico di politiche attive del lavoro rivolto ai giovani e una sfida per attori e stakeholders coinvolti: non solo i policy makers - ANPAL e le Regioni/Province autonome come Organismi intermedi - ma anche e soprattutto i Servizi per l'impiego - Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro - e gli stessi giovani, ai quali era richiesto di attivarsi registrandosi al Programma per poter accedere ai percorsi.

In otto anni di programmazione, la Garanzia Giovani ha coinvolto un numero rilevante di NEET, rivolgendosi prima ai giovani più attivi che si sono autoselezionati in ingresso al Programma, offrendo servizi e misure di politica del lavoro, prevalentemente polarizzate intorno a due misure, il tirocinio e gli incentivi all'occupazione. I Servizi per l'impiego hanno rappresentato uno snodo centrale per l'attuazione del Programma, pur in presenza di criticità nel garantire in maniera tempestiva i servizi necessari.

D'altra parte, la capacità operativa espressa dai Servizi per l'impiego, e quindi la qualità dei servizi offerti, deve necessariamente tenere conto del diverso ruolo svolto da CPI e APL all'interno del Programma, con i primi chiamati a esercitare una funzione istituzionale di pivot nella presa in carico dei partecipanti e nel loro rinvio alle misure di politica attiva o di inserimento lavorativo. Inoltre, non è da trascurare il diverso carico della distribuzione dell'utenza, fortemente sbilanciato dalla parte dei CPI, sia in fase di presa in carico, che di accompagnamento al lavoro. Questi fattori hanno influito sulla capacità operativa dei CPI, sulla tipologia di servizi offerti e soprattutto sulla possibilità di formulare offerte di servizio o politiche agli utenti trattati. D'altra parte, le APL hanno espresso una performance di gran lunga migliore dei CPI: se l'offerta di servizi dei CPI si attesta prevalentemente su attività di natura informativa-orientativa a supporto della ricerca di lavoro, le attività svolte dalle APL si caratterizzano per un maggiore profilo consulenziale (aiuto nella ricerca di opportunità di lavoro, attività laboratoriali per la preparazione al colloquio di lavoro, verifica periodica delle attività svolte).

Guardando alla qualità delle misure di politica attiva a cui hanno preso parte i giovani, analizzata attraverso i giudizi di soddisfazione (qualità soggettiva), una prima considerazione generale che si trae dai risultati dell'indagine è un buon gradimento da parte dei partecipanti, sia con riferimento alle singole misure, sia rispetto al Programma nel suo complesso. I giudizi sono positivi sugli aspetti organizzativi, gestionali e logistici

degli interventi, con alcune differenze relativamente alle specifiche dimensioni, come ad esempio: un insufficiente supporto/affiancamento da parte del tutor e del titolare di azienda nel caso del tirocinio, o una scarsa attenzione nella fase successiva alla conclusione del corso in termini di accompagnamento del giovane verso il lavoro nel caso della formazione. Diversamente dal servizio civile, che raccoglie un gradimento complessivo molto soddisfacente nelle diverse dimensioni, la misura dell'autoimpiego registra invece valutazioni positive più contenute a causa degli aspetti burocratico-amministrativi, relativi all'istruttoria e all'erogazione del finanziamento, che rallentano e complicano il processo di accesso al credito.

Anche la percezione dei giovani rispetto alle ricadute della partecipazione al percorso in Garanzia Giovani e alle prospettive attese al termine del percorso risulta positiva, soprattutto in termini di rafforzamento dell'empowerment e di acquisizione di nuove competenze. Meno soddisfacente è la valutazione dei giovani con riferimento alle prospettive e opportunità di lavoro che la partecipazione ai percorsi ha offerto.

Considerando dimensioni di carattere "oggettivo" della qualità delle misure di politica attiva, vale la pena mettere in evidenza il dato relativo al tasso di conclusione, un indicatore questo applicabile a tutti gli interventi di politica attiva considerati, e che assume valori molto elevati, testimoniando l'interesse del giovane nei confronti della misura (dall'86% nel caso del tirocinio ad oltre il 90% nel caso del servizio civile). Più debole è la dimensione della attestazione/certificazione dei percorsi svolti, anche se si osserva una certa variabilità tra le misure: in particolare si osserva una scarsa diffusione della certificazione delle competenze che potrebbe invece rappresentare per il giovane un importante strumento di messa in trasparenza di ciò che ha appreso e messo in pratica, anche ai fini di una maggiore spendibilità dell'esperienza nel mercato del lavoro.

La valutazione specifica condotta sul tirocinio e sulla formazione attraverso indicatori sintetici mette in evidenza luci e ombre: se il tirocinio presenta una strutturazione nel complesso in linea con le indicazioni volte a favorire la qualità dell'esperienza in azienda (la qualità è medio-alta per il 63% dei tirocini), la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo non sembra essere in grado di offrire concrete prospettive di occupazione, riflettendo un collegamento molto debole con il mercato del lavoro.

In generale l'orientamento al lavoro delle misure visto in termini di esiti immediati, è piuttosto insufficiente: ad eccezione dei tirocinanti, meno della metà dei giovani ha ricevuto un'offerta di lavoro al termine della partecipazione al Programma; nondimeno, altre azioni sono state intraprese dai partecipanti finalizzate alla ricerca di lavoro, segnalando un'attitudine proattiva.

Guardando alla condizione occupazionale di coloro che hanno partecipato ad una misura di Garanzia Giovani, tra i giovani intervistati 7 su 10 risultano occupati. Si tratta nella maggioranza dei casi di un lavoro alle dipendenze, con caratteristiche di stabilità dal punto di vista contrattuale, ma con differenze di genere che penalizzano fortemente la componente femminile. L'opzione di un lavoro autonomo interessa un numero molto esiguo di giovani, che svolgono in prevalenza attività in proprio con partita IVA.

Analizzando le singole dimensioni scelte per identificare da un punto di vista oggettivo la qualità del lavoro, da un punto di vista oggettivo la fotografia che se ne ricava è quella di un'occupazione nel complesso tutelata e stabile, che garantisce un adeguato "benessere economico". Tuttavia, la situazione appare molto differenziata rispetto all'età (under e over25), al genere e area geografica di residenza. L'indicatore sintetico registra lavori di media qualità per il 49,2% dei giovani; per il 42,8% degli intervistati la qualità si colloca su un valore alto, anche se i maschi e i più giovani riescono ad ottenere un lavoro migliore rispetto alle donne e ai più adulti. Infine solo l'8% dei casi si posiziona su valori di qualità bassa. Nelle Regioni del Nord i giovani hanno maggiori chance di ottenere un lavoro di qualità, mentre nel Mezzogiorno solo uno su tre riesce a trovare un'occupazione di alta qualità.

La percezione dei giovani rispetto alla qualità del lavoro svolto appare meno polarizzata su valori elevati rispetto a quanto restituisce l'indicatore di qualità oggettiva: in termini di soddisfazione, il giudizio attribuito dai giovani alle diverse dimensioni considerate, porta la qualità del lavoro su valori alti per il 45,3%, su valori medi per il 33,7% dei giovani, ma, soprattutto su valori scarsi per il 21% degli occupati. In questo ultimo gruppo sono i maschi, i meno istruiti e i più adulti a dichiararsi meno soddisfatti. Un'elevata qualità soggettiva si registra invece per le donne, per gli under 25 anni e per i più istruiti. Questo potrebbe essere legato al contesto in cui vivono i giovani: è plausibile che il confronto con le condizioni sfavorevoli del mercato del lavoro, soprattutto per la componente femminile e più giovane, ha un'influenza positiva sulla percezione del lavoro posseduto. Il fatto di aver trovato un lavoro è già di per sé un elemento di soddisfazione rispetto ai coetanei che non lo trovano.

La nuova Garanzia Giovani definita nella Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020²⁹ rilancia l'intervento europeo a sostegno dell'occupazione giovanile e il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)³⁰ incorpora nella programmazione 2021-2027 questo obiettivo. Attraverso il Programma Nazionale FSE+ *Giovani, donne, lavoro* l'Italia si appresta a dare attuazione a un nuovo ciclo di interventi rivolti ai giovani, inserendosi nel più ampio contesto di riforma delle politiche attive del lavoro avviato con il Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL) (finanziato con il PNRR Missione 5C1) e con gli standard ad esso associati.

Alla luce delle evidenze che la valutazione sulla qualità dei servizi e delle politiche ha raccolto è possibile individuare alcuni ambiti sui quali porre attenzione nel disegno dei futuri interventi rivolti ai giovani.

L'efficienza dei Servizi per l'impiego resta uno snodo fondamentale nell'erogazione di politiche attive del lavoro e ciò vale per tutte le tipologie di utenza che vi accedono. Il Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego (adottato nel 2021 e quindi inserito nel PNRR alla Missione 5C1) ha avviato un rilevante investimento di natura strutturale e infrastrutturale sui CPI con l'obiettivo di migliorare quantità e qualità dei servizi offerti.

Servizi e misure di politica attiva rivolte ai giovani devono tuttavia tener conto delle specifiche esigenze del target: si tratta infatti di intervenire sia nella delicata fase di passaggio tra la conclusione del percorso di istruzione/formazione e il lavoro (ingresso), sia nelle successive transizioni all'interno del mercato del lavoro (partecipazione).

In questo quadro, con specifico riferimento ai giovani, appare importante ampliare gli interventi di orientamento specialistico nella fase di presa in carico, ai fini di una approfondita ricostruzione del profilo e di una migliore personalizzazione dei percorsi.

È necessario un più forte orientamento delle misure verso il lavoro e questo può essere realizzato attraverso il rafforzamento della componente di formazione in situazione e lo sviluppo della fase di supporto/accompagnamento ex-post a conclusione dei percorsi per favorire gli inserimenti lavorativi. A ciò si collega il tema dei settori occupazionali: occorre indirizzare i percorsi nei settori del green e del digitale e comunque nei settori in cui le previsioni indicano un aumentato fabbisogno di competenze e forza lavoro. Inoltre, è importante rafforzare la capacità dei CPI di interfacciarsi con il sistema delle imprese, non solo nell'ambito della specifica misura di accompagnamento al lavoro, ma anche per le misure come il tirocinio e la formazione che richiedono una forte aderenza dei percorsi ai fabbisogni del sistema produttivo.

²⁹ Regolamento del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2020/C 372/01).

³⁰ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.

Più in generale, il buon apprezzamento espresso dai giovani verso la partecipazione al Programma, indipendentemente dall'esito, suggerisce di valorizzare l'esperienza positiva che ha ricadute sui partecipanti in termini di empowerment e di maggiore consapevolezza e proattività.

A ciò si collega un aspetto molto rilevante che riguarda la possibilità per i giovani di mettere in trasparenza le conoscenze acquisite durante i percorsi di politica attiva. Appare necessario ampliare l'utilizzo della certificazione delle competenze al termine della partecipazione alle misure di politica attiva, per una migliore spendibilità nel mercato del lavoro dell'esperienza maturata. In questo contesto la modalità di certificazione delle soft skills, in particolare nei percorsi di servizio civile ma non solo, appare un ambito su cui cominciare ad avviare delle sperimentazioni.

Guardando alle opportunità di lavoro, i percorsi verso l'autoimpiego rappresentano una possibile opzione per i giovani, se pur circoscritta ad una platea selezionata: questa va rivista in funzione di una semplificazione degli adempimenti e delle procedure per ridurre al minimo i tassi di caduta che si osservano tra la richiesta di finanziamento e l'erogazione del credito per l'avvio di impresa.

La partecipazione ad un percorso di politica attiva può consentire ai giovani di affacciarsi sul mercato del lavoro con una dotazione di skills più robusta e una maggiore consapevolezza, soprattutto per quelli con minori chance occupazionali. La sfida che le politiche per l'occupazione dei giovani deve raccogliere, parte dalla capacità di intercettare quelli più distanti dal mercato del lavoro e in questa direzione dovranno svilupparsi adeguate strategie di outreach e di coinvolgimento a livello territoriale, anche attraverso partnership e reti con i diversi attori.