

Garanzia Giovani in Sicilia: le ragioni di un'impresa titanica

di Maurizio Avola, Laura Azzolina e Marco Cuttone¹

POLITICHE PUBBLICHE

Si forniscono alcuni preliminari elementi di valutazione sul funzionamento di Garanzia Giovani in Sicilia nei primi due anni di vita.

Premessa

Questo articolo non si propone come un'analisi esaustiva e definitiva dei risultati di Garanzia Giovani in Sicilia. Il programma, infatti, è ancora in corso e, in ogni caso, servono tempi più lunghi, che vadano anche al di là delle scadenze previste per valutare l'efficacia degli interventi. Queste pagine, piuttosto, hanno l'obiettivo di fornire alcune indicazioni preliminari sul funzionamento del programma in Sicilia nei primi due anni di vita, focalizzando l'attenzione sui due obiettivi prioritari: a) la maggiore partecipazione dei giovani al mercato del lavoro; b) il rinnovamento dei servizi pubblici per l'impiego, che si accompagna ad un maggiore coinvolgimento degli operatori privati, a supporto delle attività connesse alla gestione del mercato del lavoro.

Il primo paragrafo sarà dedicato all'iter che ha caratterizzato la definizione del programma a livello europeo, mettendo in evidenza le specificità della sua trasposizione nell'ordinamento italiano e della sua definizione nella Regione Sicilia. Il secondo paragrafo, invece, facendo ricorso a varie banche dati, guarderà alla realizzazione di Garanzia Giovani in Sicilia in un'ottica comparativa, facendo riferimento, da un lato, alle dimensioni e alle caratteristiche della popolazione giovanile cui è diretta Garanzia Giovani, alla drammatica situazione della domanda di lavoro in Sicilia, alle criticità dei servizi per l'impiego regionali cui è

¹ Questo articolo è il frutto di una ricerca coordinata da Emilio Reyneri i cui primi risultati sono apparsi nel Working Paper n. 2 del 2016 della Fondazione Res. A lui vanno i nostri ringraziamenti per il lavoro svolto e i preziosi suggerimenti.

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

affidato il compito di attuare il programma; dall'altro, si tenterà di stimare in che misura Garanzia Giovani sia riuscita a interessare e coinvolgere la popolazione giovanile cui era diretta, prendendo in considerazione tutto l'iter previsto, dalla registrazione all'avviamento a specifiche misure di politica attiva del lavoro, con particolare riguardo ai tirocini, ovvero la misura su cui la Regione ha maggiormente investito fino a questo momento. Il terzo paragrafo, invece, sarà dedicato all'impatto che l'attuazione di Garanzia Giovani ha avuto sul funzionamento dei Centri per l'impiego e alle loro relazioni con i servizi privati per il lavoro e il contesto imprenditoriale, con particolare attenzione alle aree metropolitane di Palermo e Catania e a due realtà molto diverse per sviluppo economico quali quelle di Ragusa ed Enna. Infine, nelle conclusioni cercheremo di fare un bilancio preliminare dell'attuazione di Garanzia Giovani fino a questo momento.

1. La *Youth Employment Initiative* nel quadro giuridico e ordinamentale multilivello

a. La Youth Employment Initiative nel contesto normativo sovranazionale

Nel 2013 l'Unione Europea, sulla scorta degli allarmanti dati occupazionali rilevati all'interno del vecchio continente, ha elaborato uno specifico ed innovativo programma denominato *Youth Employment Initiative* teso a favorire l'inversione dei trend negativi registrati. In particolare, con Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013, gli Stati Membri sono stati invitati a garantire ai giovani, fino a 25 anni, un'offerta di lavoro qualitativamente valida, o un'offerta di proseguimento degli studi, o ancora il coinvolgimento in percorsi di apprendistato o di tirocinio, o di ogni altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. Sulla scorta del suo contenuto letterale la Raccomandazione riteneva che la Garanzia per i Giovani potesse contribuire a raggiungere tre degli obiettivi della strategia Europa 2020 vale a dire: a) l'assicurazione di un posto lavorativo al 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64; b) una

percentuale di abbandoni scolastici inferiore al 10%; c) la sottrazione di almeno 20 milioni di persone alla spirale della povertà e dell'esclusione sociale.

L'iniziativa promossa dall'Unione Europea si poneva, sin dall'inizio, come obiettivo principale quello di offrire dei sostegni istituzionali nel corso delle transizioni occupazionali in cui si trovano coinvolti i giovani, che fuoriescono dai percorsi di istruzione, o si ritrovano coinvolti in transizioni tra fasi di inoccupazione o disoccupazione a fasi di occupazione.

Al fine di offrire quei sostegni istituzionali previsti, la Raccomandazione si muove nel solco di differenti direttrici attraverso l'edificazione di tre pilastri sostanziali su cui ergere la misura: a) la prevenzione dell'esclusione e della marginalizzazione dei giovani all'interno del mercato del lavoro; b) la predisposizione di un sistema di sostegno ai giovani che sia per la prima volta fondato su un rinnovato e moderno ruolo delle politiche attive del lavoro; c) la creazione di un finanziamento *ad hoc* a favore delle Regioni che maggiormente soffrono la disoccupazione giovanile.

Sotto quest'ultimo profilo occorre immediatamente sottolineare come per la prima volta l'iniziativa di finanziamento assuma un carattere strutturale, sganciandosi dal meccanismo dei finanziamenti di carattere settoriale e temporaneo. Difatti, il programma Europeo di Garanzia Giovani (d'ora in avanti GG) viene sostenuto sia con risorse nazionali, sia con finanziamenti provenienti dalla *Youth Employment Initiative*, ma anche dal Fondo Sociale Europeo, prevedendo altresì la predisposizione di cofinanziamenti adottati sul versante nazionale. Ciò che maggiormente risalta nelle indicazioni originarie, contenute all'interno della Raccomandazione, è l'alta valenza dell'obiettivo qualitativo ingaggiato dal Consiglio dell'Unione Europea che si pone come finalità prioritaria quella di offrire ai giovani l'accesso ad opportunità di lavoro "qualitativamente" valide.

La Raccomandazione si caratterizza per una "multicomprendività" di strumenti da utilizzare per raggiungere l'obiettivo finale di coinvolgimento dei giovani nel mercato del lavoro. Difatti, la normativa europea individua gli attori istituzionali coinvolti (servizi per l'impiego, istituti previdenziali, sistema della formazione)², statuendo le modalità attraverso cui la

² In tal senso la Raccomandazione statuisce che occorre "*Rafforzare le partnership tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro (servizi per l'impiego, vari livelli governativi, sindacati e servizi per i giovani) al fine di*

partnership costituenda avrebbe dovuto ingaggiare l'obiettivo della misura (predisposizione di interventi tempestivi e di pronta attivazione, elaborazione di misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro, monitoraggio e verifica di attuazione delle misure). Il documento europeo raccomanda agli Stati Membri di identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di Garanzia per i Giovani al fine di operare un coordinamento tra le partnership costituende a tutti i livelli e in tutti i settori.

Con riferimento alla messa in atto di interventi tempestivi e di pronta attivazione, occorre rilevare come nella raccomandazione europea si sottolinei l'esigenza che i servizi occupazionali, unitamente agli altri partner, forniscano forme di orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell'azione, che dovrà esser soggetta a *follow up* e monitoraggio costante. Le istituzioni comunitarie inseriscono all'interno della Raccomandazione un principio di portata generale valido per le politiche attive del lavoro: la promozione di una presa in carico individuale dei bisogni degli utenti dei servizi per l'impiego con contestuale superamento di quell'approccio impersonale che ha caratterizzato, sino a tempi recenti, l'azione in taluni ordinamenti nazionali³. Con riferimento all'individuazione concreta delle misure da mettere in campo, la Raccomandazione mette l'accento su linee d'azione eterogenee. In particolare, viene suggerito agli Stati Membri di ridurre i costi non salariali della manodopera, di utilizzare incentivi salariali e incentivi alle assunzioni, di promuovere la mobilità professionale all'interno delle diverse regioni dell'Unione Europea e, infine, in un'ottica di promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità, di rendere disponibili servizi di sostegno all'avviamento di start-up, oltre che di sensibilizzare sulle opportunità offerte dall'ampio universo del lavoro autonomo.

incrementare le opportunità d'occupazione, apprendimento e tirocinio per i giovani [...] sviluppare le partnership tra servizi per l'impiego pubblici e privati, istituti di istruzione e formazione, servizi di orientamento professionale, e con altri servizi specializzati per i giovani [...]"

³ Per un approfondimento sul cambio di gestione e di prospettiva del ruolo dei servizi per l'impiego si veda il recente contributo di F. Leroy, L. Struyven (eds.), *Building Bridges. Shaping the future of public employment services towards 2020*, Die Keure, Brugge, 2014, secondo cui la ricerca e il coinvolgimento in lavori e occupazioni idonee ai propri percorsi individuali, e alle proprie aspirazioni, dovrebbe essere una precondizione di un sistema di mercato del lavoro basato su questi parametri. Le politiche occupazionali non dovrebbero quindi tendere alla semplice liberazione dal bisogno (c.d. *freedom from want*) che si concretizza nella libertà dal dover combattere per i bisogni essenziali (le condizioni di vita, esigenze alimentari, acqua, servizi sanitari), ma piuttosto promuovere la libertà di azione (c.d. *freedom to act*) che rappresenta la libertà positiva di scegliere il proprio destino vitale e occupazionale, attraverso l'aumento delle *capabilities* e delle possibilità istituzionali.

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

Infine, vale la pena sottolineare come l'Unione Europea, in linea con l'approccio che ha caratterizzato sin dagli anni Novanta la Strategia Europea per l'Occupazione, abbia utilizzato uno strumento di c.d. *soft law*⁴ (la raccomandazione), indirizzando gli Stati Membri attraverso l'indicazione di linee guida e obiettivi generali (la cornice normativa), ma lasciandoli liberi di elaborare specifiche misure di attuazione (i contenuti).

b. Il quadro normativo italiano: l'attuazione di Garanzia Giovani a livello nazionale...

L'Italia, così come fatto dagli altri paesi, ha elaborato un proprio piano nazionale di attuazione di GG, che specificasse nel dettaglio gli aspetti salienti della raccomandazione, e in particolare: a) il target dei beneficiari della misura; b) l'individuazione degli attori istituzionali coinvolti; c) le specifiche misure da porre in essere. Va immediatamente rilevato come il programma di GG⁵ elaborato dall'Italia, anche sulla scorta del riparto di competenze costituzionalmente previste, richiede la messa in atto di una strategia unitaria e condivisa tra il livello centrale (lo Stato) e il livello periferico (le Regioni)⁶. Al fianco della normativa nazionale, che individua le azioni comuni su tutto il territorio, ciascuna Regione ha l'onere di adottare un proprio piano attuativo per definire quali sono le misure del programma che vengono attivate sul territorio, in coerenza con la strategia nazionale. Al fine di operare il coordinamento necessario tra i differenti livelli di governo coinvolti in sede di Conferenza Stato-Regioni-Provincie Autonome si è proceduto all'approvazione di specifiche linee guida⁷.

Con riferimento al target dei beneficiari della misura il governo italiano ha deciso di allargare la forbice di età dei potenziali destinatari delle misure includendo i giovani di età

4 Per un approfondimento, non recente, ma qualitativamente valido sul ruolo della *soft law* nell'evoluzione del discorso giuridico eurounitario, si veda M. Delfino, *Il diritto del lavoro comunitario e italiano tra inderogabilità e soft law*, Diritto lavoro mercati, n. 3, 2003, pp. 653-682.; T. Korver, P. Oeij, *The Soft Law of the Covenant: Making Governance Instrumental*, European Journal of Industrial Relations, vol. 11., n. 3, 2005, p. 367-384.

5 Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Garanzia Giovani. Piano di attuazione nazionale*, Roma, 23 dicembre 2013. Il Programma di attuazione nazionale di GG è stato approvato con Decisione dell'Unione Europea del 11.07.2014 n. C (2014) 4969.

6 Si rinvia a B. Caruso, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, Argomenti di Diritto del Lavoro, n. 3, 2004, 801-865.

7 Si veda Conferenza Stato-Regioni-Provincie Autonome, *Linee Guida regionali sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani*.

compresa tra i 15 ed i 29 anni regolarmente residenti in Italia non impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo.

La normativa, elaborata in sede nazionale, ha previsto una forte enfasi sul ruolo dei Centri per l'Impiego (d'ora in avanti CpI), promuovendone il ruolo di agenzie per le transizioni occupazionali⁸. Difatti, è stata rimessa a questi soggetti la presa in carico e l'indirizzamento dei giovani verso le misure previste dal programma. Il Piano nazionale prevede, in linea con le indicazioni contenute nella Raccomandazione, che il giovane debba preventivamente registrarsi e richiedere l'adesione al programma, per poi esser convocato dal CpI competente, che ne cura il proprio percorso dal momento dell'accoglienza sino all'inserimento all'interno delle singole misure previste dal programma. Il programma intende offrire ai giovani destinatari di GG l'opportunità di un colloquio specializzato che sarà preparato mediante percorsi di costruzione dei curriculum vitae e di autovalutazione che indirizzi i giovani verso le scelte di vita personali e professionali tese a render più agevole l'ingresso nel mercato del lavoro. Particolare enfasi viene rimessa verso la necessità che l'orientamento, all'interno dei luoghi frequentati dai giovani, divenga misura, e quindi azione, strutturale e non episodica, e che venga accolta l'esigenza di predisporre interventi mirati a favore dei Neet (acronimo inglese ormai di uso comune per indicare i soggetti che non lavorano e che non sono impegnati in formazione, *not in employment, education and training*) che hanno abbandonato il sistema di istruzione, formazione e lavoro⁹. Occorre in tal senso rilevare come la normativa abbia posto in capo ai CpI l'onere di predisporre il c.d. *profiling* dei giovani aderenti, al fine di individuarne il grado di difficoltà di inserimento all'interno del mercato del lavoro. L'utente profilato riceve, successivamente, una consulenza orientativa e sottoscrive un patto di attivazione all'interno del quale vengono formalizzati gli impegni delle parti (da parte del CpI di proporre una misura entro quattro mesi, da parte del giovane di accettarla). Sono sette le principali misure previste dalla normativa italiana e

8 Commissione Europea, *Verso una ripresa forte di occupazione*, COM (2012) 173, def., del 18.4.2012, ove si legge: "While the main role currently is to address the need of the unemployed, employed services can play a more comprehensive role as lifelong service providers, delivering services in skills, assessment, profiling, training delivery, individual career guidance and client counselling (workers and employers), matching people to job profiles, and offering services to employers, as well as catering, for the challenges of those furthest away from the labour market".

9 Su questi profili si veda D. Mesa, *Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, Autonomie Locali e Servizi Sociali, n. 2, 2015, pp. 221-236.

consacrate all'interno del Piano nazionale di attuazione: 1) inserimento in percorsi di formazione; 2) promozione del contratto di apprendistato; 3) coinvolgimento all'interno di un tirocinio extracurricolare; 4) coinvolgimento nel servizio civile; 5) promozione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; 6) promozione della mobilità professionale; 7) sottoscrizione immediata, o successiva, di un contratto di lavoro, con incentivi all'assunzione a favore delle imprese.

c. ... e la sua implementazione nella Regione Siciliana

La Regione Siciliana ha elaborato un proprio piano di attuazione regionale di GG, sfruttando gli ampi spazi di discrezionalità e libertà concessi dalla normativa sovranazionale in previsione dell'attuazione pratica del piano da parte degli attori regionali. In particolare, il Piano di attuazione regionale del programma ha reso operativo sul territorio della Regione Siciliana sia i contenuti della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani, sia il Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (d'ora in avanti PON IOG) del Ministero del Lavoro, condividendone pienamente gli obiettivi generali e specifici, ma ponendosi, allo stesso tempo, in continuità con le politiche e le strategie regionali, condivise con il partenariato sociale e istituzionale.

In tal senso, in data 16.05.2014 è stata sottoscritta la Convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Siciliana relativa al PON IOG. La Sicilia, così come ogni altra regione, aveva la possibilità di scegliere come ripartire le risorse tra le nove misure definite dal PON IOG: la presa in carico e il primo orientamento al lavoro; un servizio di accompagnamento; un lavoro, eventualmente accompagnato da un bonus occupazionale per l'impresa; un contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures; un periodo di tirocinio, accompagnato o meno da una borsa di tirocinio; un'esperienza di servizio civile retribuito; forme di inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o di istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente anche mediante il conseguimento di una qualifica professionale; forme di accompagnamento a percorsi

di start-up d'impresa e, infine, interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale e territoriale.

A metà del 2014, all'avvio del programma, i quasi 179 milioni di euro assegnati alla Regione Sicilia, erano stati distribuiti tra le nove misure privilegiando in modo abnorme rispetto al resto del paese l'accoglienza e la formazione (nel complesso quasi il 55% dei finanziamenti assegnati). Per contro, la Sicilia figurava nettamente all'ultimo posto quanto alla destinazione di risorse per i tirocini: neppure il 3%, mentre gran parte delle regioni erano oltre il 25% e alcune oltre il 35%.

Tab. 1 – Risorse finanziarie di GG per misura (v.a. in migliaia di € e distribuzione %)

	2014		2015	
	V.A.	%	V.A.	%
Accoglienza, presa in carico e orientamento	42.000	23,5	8.000	4,5
Formazione mirata	56.000	31,3	25.000	14,0
Accompagnamento al lavoro	16000	8,9	16.000	8,9
Apprendistato	15.000	8,4	1.000	0,6
Tirocinio	4.375	2,6	53.235	29,8
Servizio civile	10.000	5,6	10.500	5,9
Sostegno all'auto-impiego	21.086	11,8	51.086	28,6
Mobilità professionale, transnazionale e territoriale	4.000	2,2	4.000	2,2
Bonus occupazionale	10.000	5,6	10.000	5,6
Totale	178.82	100,0	178.82	100,0
	1		1	

Fonte: Programma Operativo Nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” (PON IOG)

Una scelta che sarebbe risultata probabilmente più funzionale al mantenimento in vita del sistema regionale della formazione professionale e di quello degli sportelli multifunzionali a esso

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

direttamente riconducibile, sub-appaltando le due misure dell'accoglienza e della formazione, che non a favorire le opportunità lavorative dei giovani siciliani. Questa impostazione è stata radicalmente mutata nel 2015 dopo il cambio alla guida dell'Assessorato al lavoro della Regione Sicilia. La riprogrammazione delle risorse ha drasticamente diminuito il peso dell'accoglienza e della formazione e ha quasi azzerato quelle destinate all'apprendistato, un istituto che in Sicilia è in crisi ancor più che nelle altre regioni, privilegiando, invece, il sostegno all'auto-impiego, nel tentativo di favorire le start-up dei giovani in un tessuto imprenditoriale molto debole, e i tirocini, una misura che ha visto un incremento di risorse anche in altre regioni. Inoltre, grazie anche a un ulteriore finanziamento regionale di 48 milioni di euro, le risorse destinate ai tirocini hanno raggiunto i 110 milioni di euro (rispetto ai 4 originari), esplicitando ancora di più una strategia diretta a sostenere il più possibile la misura di politica attiva che meglio potesse favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, pur in una posizione temporanea e parziale, in un contesto economico molto difficile quale quello siciliano.

d. Alcune brevi considerazioni sugli effetti "collaterali" di GG sul contesto normativo

Dopo aver svolto un'analisi delle modalità con le quali GG ha trovato cospicua attuazione all'interno del contesto ordinamentale nazionale e regionale è possibile svolgere qualche breve notazione che tange alcuni effetti collaterali (nel senso non deteriore del termine) che la misura ha stimolato nel segmento nazionale del contesto ordinamentale multilivello. In tal senso, è possibile evidenziare, sia sul versante nazionale, che sul versante siciliano, una rinnovata centralità del ruolo dei Cpl¹⁰ all'interno dell'apparato normativo di attuazione di GG, che rappresenta di fatto, in un periodo antecedente all'approvazione dell'ultima riforma dei servizi per l'impiego disposta con il d.lgs. n. 150/2015, un primo test verso una modernizzazione, o

10 Per uno sguardo d'insieme sul ruolo dei servizi per l'impiego e sulle politiche dell'occupazione in Europa si veda il contributo di A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013.

anche semplicemente una “normalizzazione”, del ruolo di questi soggetti istituzionali¹¹. Sul livello regionale siciliano è possibile notare altresì come GG abbia rappresentato la misura “apripista” su cui successivamente innestare ulteriori e ambiziosi interventi di politica attiva del lavoro come il contratto di ricollocazione “siciliano”¹². Inoltre, si evidenzia come il modello di GG abbia favorito la riforma dei sistemi di accreditamento regionale degli operatori privati¹³. Difatti, alla luce della recente riforma dei servizi per l’impiego, e delle politiche attive del lavoro, operata con il Jobs Act, non è peregrino affermare che il piano di attuazione di GG abbia rappresentato un primo collaudo¹⁴ su cui si sono poi innestati i successivi interventi normativi nel solco di una nuova centralità dei CpI: non più soggetti burocratizzati, ma “conduttori del mercato del lavoro”¹⁵.

A prescindere da ogni giudizio relativo ai risultati concreti ottenuti dalla misura, è corretto rilevare come GG, sotto il profilo normativo, abbia rappresentato un banco di prova¹⁶ di riforma e promozione di una visione moderna delle politiche attive del lavoro (tanto con riferimento agli attori, quanto con riferimento alle singole misure), non più concentrata attraverso sistemi verticistici e centralizzati, ma da una vera pratica della sussidiarietà capace di far lavorare

11 Sull’importanza di GG in ordine alla riforma dei servizi per l’impiego si veda il lungimirante scritto di P.A. Varesi, *Garanzia per i Giovani: verso la riforma dei servizi per l’impiego*, Diritto e pratica del lavoro, n. 20, 2014, pp. 1183-1186.

12 La disciplina sul contratto di ricollocazione approvata dalla Regione Siciliana trova la propria genesi all’interno dell’art. 63 della l.r. 912 del 01.05.2015 (finanziaria regionale) ed è stata successivamente specificata nel dettaglio dal D.A. 12/Gab del 15.06.2015 dell’Assessorato alla Famiglia, al Lavoro e alle Politiche Sociali. Sono in corso di approvazione le disposizioni attuative della disciplina approvata con la delibera assessoriale su riferita. Si rinvia a B. Caruso, M. Cuttone, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1, 2016.

13 In Sicilia, ad esempio, è proprio nel medesimo arco temporale di attuazione di GG che viene attuata la nuova disciplina. Si veda in tal senso la d.g.r. n. 80/2015 con cui sono state approvate le “linee guida per l’accreditamento dei Servizi per il Lavoro”.

14 D. Fano, E. Gambardella, F. Margiocco, *Garanzia Giovani. La sfida*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 2015.

15 L’attività di conduzione del mercato del lavoro presuppone l’adozione di modelli organizzativi che favoriscano la coesistenza e il coinvolgimento di differenti attori istituzionali, senza che ciò comporti una condizione di subalternità dei soggetti terzi coinvolti. L’attività di conduzione richiede l’assunzione, da parte del soggetto pubblico, di compiti di regia in una prospettiva di *primus inter pares*, cfr. F. Leroy, L. Struyven (eds.), *Building Bridges. Shaping the future of public employment services towards 2020*, Die Keure, Brugge, 2014.

16 I giudizi, sotto il profilo normativo, sul programma GG non sono stati sino ad ora “entusiasmanti”. Si segnala il recentissimo contributo elaborato dal Centro Studi ADAPT: G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, due anni dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book Series, n. 55, 2016.

insieme sia i diversi attori del mercato del lavoro sia quelli del mondo della formazione e dell'istruzione.

2. L'attuazione di GG in Sicilia: alcune evidenze empiriche

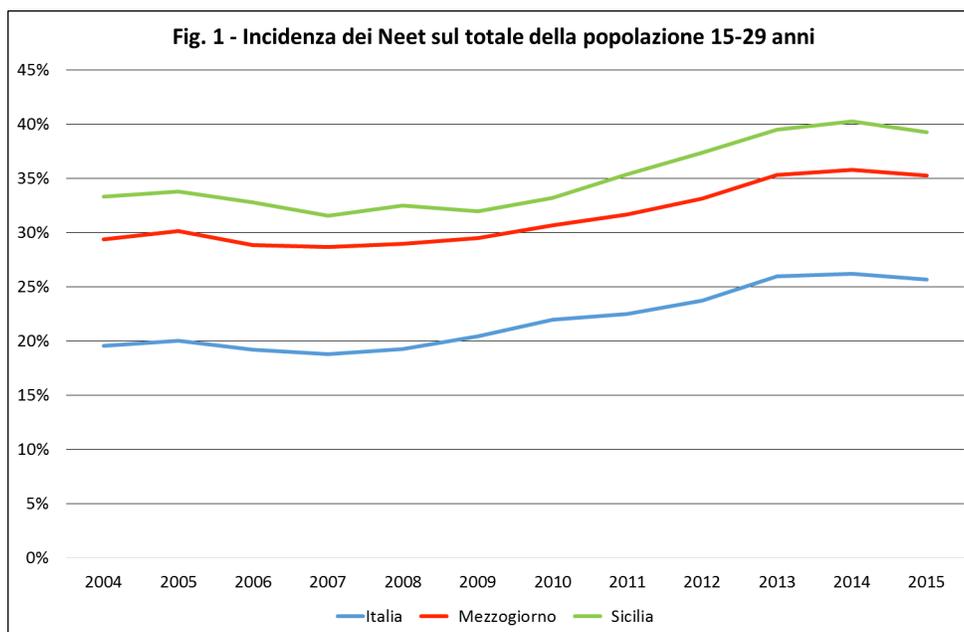
Se in un contesto di grave crisi economica il compito di contrastare il peggioramento delle dinamiche occupazionali giovanili assegnato dalle istituzioni europee e da quelle nazionali al programma GG appare sin dall'inizio arduo, è tutt'altro che inappropriato affermare che in Sicilia siamo di fronte a un'impresa a dir poco titanica. Il rischio che il nuovo programma di politiche attive del lavoro si trasformi in un fallimento annunciato, infatti, nell'isola è decisamente più elevato che in ogni altra Regione europea, per effetto del combinato disposto dell'elevato numero dei potenziali beneficiari della misura, della drammatica situazione del mercato del lavoro siciliano e delle critiche condizioni operative in cui versano le strutture regionali responsabili dell'attuazione.

a. L'inoccupabilità dei potenziali beneficiari: i Neet siciliani e le criticità del mercato del lavoro regionale

Come evidenziato nel paragrafo 1, il target dei potenziali beneficiari delle misure di politica attiva del lavoro incluse nel programma GG è costituito dai soggetti regolarmente residenti sul territorio nazionale di età compresa tra i 15 e i 29 anni non impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un corso scolastico o in un percorso formativo. Stiamo parlando di una platea di potenziali beneficiari che nel 2014, quando il programma viene ufficialmente lanciato, ammonta in Sicilia a circa 364.000 giovani, oltre il 15% del totale nazionale¹⁷. Inoltre, a fronte di una percentuale di giovani che si trovano in queste condizioni poco al di sopra del 26% nella media italiana, in Sicilia il dato supera il 40% per entrambi i sessi, il più alto registrato nel paese

¹⁷ Secondo le stime dell'indagine Istat sulle forze di lavoro, cui si fa riferimento anche per tutti gli altri dati riferiti all'Italia di seguito utilizzati in questo sotto-paragrafo.

a livello regionale. Anche limitando l'analisi al contesto meridionale, solo la Calabria e la Campania si avvicinano (rispettivamente 38% e 36%), mentre tutte le altre regioni si attestano tra il 24% e il 34%. Dopo anni di significativa crescita, solo nel 2015 si registra una timida flessione, in linea con quanto avviene nel resto del Mezzogiorno e della penisola (fig. 1)¹⁸.

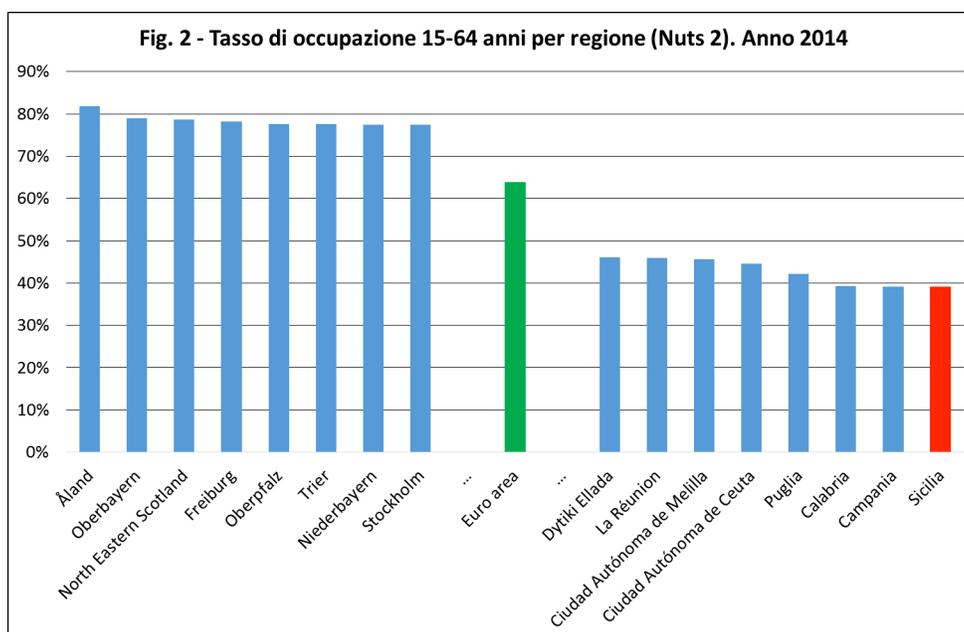


Al di là della consistenza numerica, assoluta e relativa, alcune informazioni sulla composizione interna dell'aggregato considerato evidenziano come l'universo dei Neet siciliani sia decisamente più debole e potenzialmente meno occupabile rispetto a quello medio nazionale. Da un lato, infatti, neppure il 46% dei Neet da 15 a 29 anni dell'isola cerca attivamente un lavoro, contro oltre il 57% dei coetanei che si trovano nella medesima condizione nel resto del paese. Dall'altro, i Neet siciliani sono mediamente meno istruiti dei Neet del resto d'Italia, indipendentemente dalla classe d'età considerata (15-19, 20-24 e 25-29 anni).

¹⁸ Si tratta di dati che sintetizzano due tendenze diverse: una strutturale che riguarda le donne, tra le quali quelle non impegnate in attività lavorative, istruzione o formazione, oscilla tra il 36% e il 40% da oltre 10 anni; una congiunturale che ha coinvolto i maschi a partire dalla crisi, poiché fino al 2009 la quota di Neet tra i giovani con età compresa tra 15 e 29 anni non aveva mai superato il 30%.

Dunque, sia le dimensioni più rilevanti, sia il minor grado di attaccamento al mercato, sia il minore capitale umano dei Neet siciliani, lasciano ipotizzare che gli sforzi organizzativi e comunicativi per riuscire a coinvolgerli in GG siano inevitabilmente destinati ad essere più gravosi e che gli interventi per far entrare nel mercato del lavoro i giovani rimasti esclusi siano destinati ad affrontare difficoltà parecchio maggiori che nelle altre regioni italiane.

A ciò si aggiunge la strutturale debolezza della domanda di lavoro in Sicilia, che si è fortemente ridotta con la crisi. Basti pensare che nel 2014 il tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro in Sicilia era il 39% (il 45% nel 2006), ben 25 punti in meno di quello dell'area Euro e il più basso in assoluto tra le 276 regioni dell'Unione Europea (fig. 2)¹⁹.



Se poi si guarda alla composizione dell'occupazione per settore d'attività e professione, il quadro appare ancor meno confortante. Infatti, dal 2008 al 2014 a tenere sono soltanto il turismo e il credito, mentre al crollo di agricoltura, costruzioni e industria si aggiunge quello del commercio, dovuto alla crisi dei consumi. Il blocco del turnover ha ridotto di molto gli addetti nella pubblica amministrazione, così come gli addetti all'istruzione e alla sanità rientranti in

¹⁹ In questo caso la fonte è rappresentata dalle Labour Force Survey diffuse da Eurostat.

misura consistente all'interno del pubblico impiego. L'unico settore in forte crescita è quello degli altri servizi collettivi e personali, ove sono incluse le lavoratrici domestiche e le addette alla cura degli anziani. Queste variazioni nella struttura dell'occupazione per settori si riflettono in quella per livelli professionali. A seguito della crisi, infatti, crollano gli operai specializzati e quelli semi-qualificati e a seguito della caduta di pubblica amministrazione, istruzione e sanità si riducono gli addetti a professioni intellettuali e tecniche, particolarmente concentrati in questi settori. Crescono invece, sia pur di poco, gli impiegati, tipicamente occupati nel settore creditizio e dei servizi alle imprese, e gli addetti a servizi commerciali e alla persona, tra cui sono classificati molti lavoratori del turismo e dei servizi alla persona. Si accentua, quindi, una tendenza già rilevata in passato che denota durante la crisi un progressivo impoverimento dei livelli di qualificazione della domanda di lavoro siciliana a fronte della crescita dei livelli di istruzione dell'offerta giovanile. Un *mismatch* il cui esito è duplice: da un lato, la crescita dei livelli di *overeducation* tra i giovani occupati²⁰; dall'altro, un significativo aumento delle opportunità occupazionali per un'offerta di lavoro proveniente da paesi a forte pressione migratoria²¹. E non appare per nulla consolante neppure la ripresa dell'occupazione nel 2015 (+2,3% sul 2014), che si concentra in agricoltura, nel commercio e nel turismo, mentre continua la caduta nell'industria, ma soprattutto risulta dovuta quasi solo al forte aumento delle occupazioni elementari.

In definitiva, tra debolezze strutturali e tendenze congiunturali, la Sicilia sembra enfatizzare quella che è stata recentemente definita una “via bassa” alla decrescita

20 M. Avola, A. Cortese, *Istruzione e qualità dell'occupazione in Sicilia. Sprechi di capitale umano tra vincoli strutturali e irresponsabilità pubbliche*, Scuola Democratica, n. 2, 2013, pp. 379-400.

21 Come dimostrano recenti studi sul tema, dal 2005 in poi in Sicilia, a fronte della diminuzione della domanda di lavoro per gli autoctoni, si registra invece un significativo aumento della domanda di lavoro per gli immigrati, ben oltre la media nazionale. Una domanda, quest'ultima, caratterizzata però da una significativa segregazione settoriale (agricoltura, commercio e servizi alle persone) e professionale (lavori manuali non qualificati) e da cattive condizioni di impiego. Si vedano M. Avola, *L'analisi di sfondo: l'inserimento occupazionale degli immigrati*, in M. Avola, M.T. Consoli (a cura di), *Alle pendici dell'etnico. L'offerta di lavoro degli immigrati: una risorsa per il settore della ristorazione e del turismo catanese?*, Bonanno, Acireale-Roma, 2013, pp. 21-53; M. Avola, *Trade-off between Employment and Job Quality: Ethnic Penalty in Italian Regional Labour Markets*, Athens Journal of Social Sciences, vol. 2, n. 1, 2015, pp. 23-35.

dell'occupazione²², e se la condizione dei giovani nel mercato del lavoro italiano appare molto critica²³, in Sicilia raggiunge livelli di gravità del tutto eccezionali.

b. Le criticità dei servizi per l'impiego in Sicilia

Di fronte ad una platea di potenziali beneficiari ampia e con scarse chance di successo, le difficoltà operative che si trovano a dover fronteggiare in Sicilia i soggetti responsabili delle misure di politica attiva del lavoro previste nel programma GG risultano certamente amplificate rispetto a qualsiasi altro contesto, nazionale e sovranazionale. Ciò vale, a maggior ragione, in un contesto nel quale i servizi regionali per l'impiego mostrano evidenti deficit organizzativi che compromettono l'efficacia e l'efficienza della loro azione.

Deficit che sembrano evidenti, innanzitutto, da un punto di vista qualitativo. Anche a causa di un processo riformatore lento e peculiare rispetto al resto del paese²⁴, i servizi pubblici per l'impiego in Sicilia hanno stentato più che nelle altre regioni ad abbandonare la logica burocratico-certificatoria che caratterizzava il vecchio collocamento e a trasformarsi in soggetti protagonisti del *matching* tra domanda e offerta di lavoro e, in senso più ampio, in grado di gestire a 360 gradi le politiche attive. Come osservava qualche anno fa un'accurata ricerca sui servizi all'impiego²⁵, e come dimostrano altresì i dati dei recenti rapporti di monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'Isfol²⁶, la Sicilia è la Regione italiana in cui gli operatori dei Cpl

22 E. Reyneri, F. Pintaldi, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013; I. Fellini, *Una "via bassa" alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in *Stato e Mercato*, n. 105, 2015, pp. 469-508.

23 Per approfondimenti sul tema, tanto in ottica comparata, quanto con riguardo alle tendenze negli anni della crisi, si vedano: E. Reyneri, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2011; E. Reyneri, F. Pintaldi, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013.

24 In virtù della specialità statutaria della regione, infatti, la Sicilia ha sempre avuto competenza legislativa concorrente in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, ben prima del decentramento che ha riguardato le regioni a statuto ordinario e avviato con il d.lgs. 469 del 1997, prima, e con la riforma del Titolo V della costituzione, poi.

25 D. Arcidiacono, M. Avola, T. Briulotta, R. Palidda, *Servizi per l'impiego e regolazione del mercato del lavoro in Sicilia*, Ediesse, Roma, 2011.

26 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2013*, Roma, 2014; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2014*, Roma, 2015; M. D'Onofrio (a cura di), *Rapporto di monitoraggio dei servizi per il lavoro 2015*, Isfol, Roma, 2016.

sono meno qualificati²⁷, dedicano un maggior tempo di lavoro a compiti amministrativi²⁸ e dove sia i servizi più elementari (accoglienza e informazione) sia quelli specialistici (orientamento, intermediazione, consulenza alle imprese) presentano livelli di implementazione ben al di sotto non solo della media nazionale, ma anche di quella meridionale. Ciò si deve anche al fatto che marginale è la percentuale di operatori che dopo l'abbandono del collocamento sono stati interessati da attività di riqualificazione professionale, così come carenti sono stati gli investimenti volti a migliorare la dotazione strumentale degli uffici, a partire dai supporti informatici (hardware e software) e dal collegamento internet.

Se in ottica comparata i limiti qualitativi dei servizi pubblici per l'impiego siciliani appaiono evidenti, così non dovrebbe essere da un punto di vista meramente quantitativo. Come è noto, infatti, proprio in virtù della già richiamata specialità statutaria, il numero di CpI (65) e di operatori (quasi 1.600) presenti nella Regione non hanno eguali nel resto del paese e rappresentano rispettivamente il 12% e il 19% del totale²⁹, a dispetto di una popolazione attiva che non arriva al 7% di quella nazionale. Rapportando il volume della forza lavoro al numero degli operatori dei CpI, la Sicilia sarebbe la Regione italiana con il minor numero di utenti potenziali per operatore (quasi 1.100 rispetto a una media nazionale di 2.900), rimanendo comunque ben al di sopra degli standard dei paesi del Centro e del Nord Europa³⁰.

Tuttavia, la specificità siciliana nel panorama nazionale viene meno se si prende in considerazione la platea dei soggetti potenzialmente interessati da GG. In Sicilia, infatti, si è visto che la consistenza dei Neet, rispetto alla popolazione giovanile, è molto maggiore che nelle altre

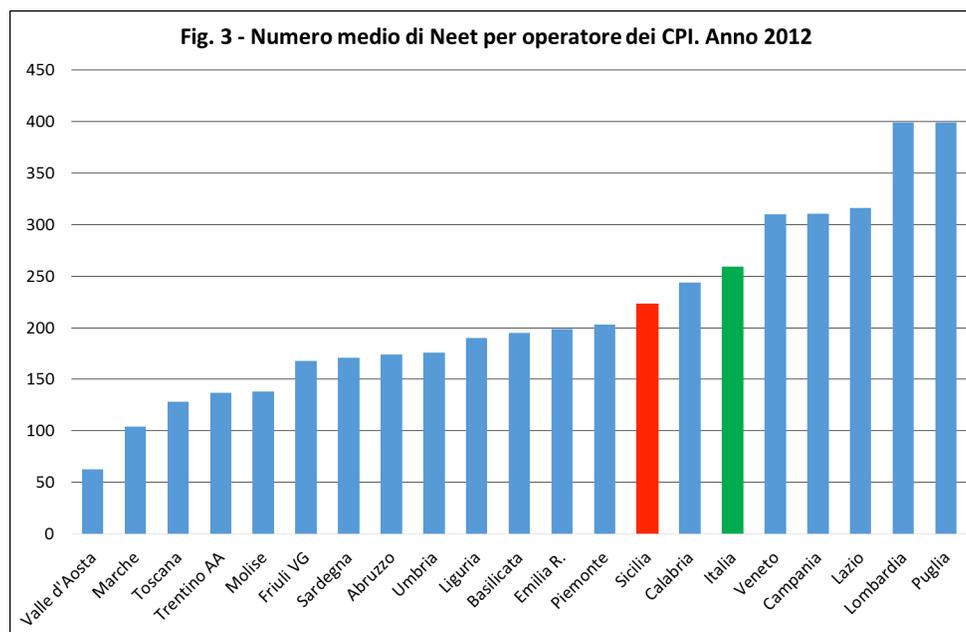
27 Nei tre anni considerati dalle indagini del Ministero del Lavoro (2012, 2013 e 2015), l'incidenza dei laureati sul totale del personale dei CpI non supera il 10%, rispetto ad una media nazionale che si attesta al 27%.

28 Sempre secondo i rapporti di monitoraggio citati, la quota di operatori dei CpI impegnati in attività di *back office* (un indicatore indiretto di burocratizzazione del servizio) si mantiene nei due anni intorno al 50%, mentre a livello nazionale il dato si attesta al 30%.

29 Solo la Lombardia ha un numero pari di CpI, ma circa un terzo degli operatori siciliani. Si vedano i citati rapporti del Ministero del Lavoro.

30 F. Bergamante, M. Marocco, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional Paper n. 13, 2014. Tra l'altro, lo studio appena citato dimostra come la scarsa efficienza che contraddistinguerebbe i CpI italiani rispetto a quella di altri paesi europei sarebbe apparente più che reale, poiché andrebbe "ponderata" rispetto a tutti gli indicatori relativi alle risorse finanziarie e umane disponibili. Occorre, infatti, ricordare che, se si esclude la Grecia, l'Italia è il paese dell'UE15 che spende meno per questi servizi in rapporto a qualunque dimensione, dal prodotto interno lordo al volume della popolazione attiva a quello dei disoccupati.

regioni italiane, perciò, se al numero degli operatori mettiamo in relazione quello dei Neet la consistenza dei servizi per l'impiego risulta meno accentuata. La fig. 3 mostra, infatti, che in Sicilia il numero medio dei Neet per ogni operatore dei Cpl è solo di poco inferiore alla media italiana e superiore a quello di quasi tutte le altre regioni italiane³¹.



Non basta a colmare questo deficit (qualitativo e quantitativo) dei servizi per l'impiego regionali nemmeno la capillare rete dei cosiddetti “sportelli multifunzionali”, una sorta di *spinn off* degli enti regionali di formazione professionale che dall'inizio degli anni duemila hanno affiancato i Cpl siciliani. In una vera e propria babele organizzativa questi sportelli, dotati di personale talvolta meno qualificato, di fatto svolgevano (ancor peggio e in uno scenario spesso conflittuale) buona parte delle funzioni non amministrative di competenza dei Cpl (accoglienza e informazione, orientamento, accompagnamento alla formazione, ecc.), provocando comunque una grande confusione tra gli utenti, non sempre in grado di distinguere gli uni dagli altri³².

31 Fonte: Ministero del lavoro per il numero degli operatori; Istat, per il numero dei Neet.

32 D. Arcidiacono, M. Avola, T. Briulotta, R. Palidda, *Servizi per l'impiego e regolazione del mercato del lavoro in Sicilia*, Ediesse, Roma, 2011.

Infine, per chiudere il cerchio, un'ultima considerazione va fatta sui servizi privati per l'impiego, soggetti potenzialmente interessati nell'attuazione delle misure di politica attiva del lavoro previste da GG. Anche in questo caso, il panorama regionale appare particolarmente deficitario in ottica comparata. La debolezza del tessuto produttivo siciliano, infatti, ha rappresentato un vincolo di contesto rilevante che ha frenato la diffusione delle agenzie del lavoro rispetto a quanto avvenuto nelle regioni del Centro-Nord. All'inizio del 2015, infatti, nell'isola sarebbero presenti 152 agenzie private per il lavoro autorizzate (sedi legali e filiali), appena il 3,6% del totale nazionale. Di queste, però, gran parte non sono vere e proprie agenzie private per il lavoro, o per lo meno soggetti che svolgono in via esclusiva questa attività, ma si tratta di organizzazioni sindacali e datoriali, enti di formazione, ordini professionali, università, associazioni, ecc., che sono autorizzate a svolgere anche attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Se si considerano, infatti, solo quelle iscritte alla sezione somministrazione di lavoro di tipo generalista (che possono svolgere però anche le altre attività prima ricordate), ovvero quelle agenzie che hanno come loro *mission* specifica l'offerta di servizi per il lavoro, in Sicilia se ne trovano appena 27 (1,1% del totale nazionale). Di queste agenzie, però, soltanto 13 appartengono a grandi società presenti su tutto il territorio nazionale (4 a Manpower, 3 a Randstad, 2 ad Adecco, 2 a GiGroup, 1 a Obiettivo Lavoro e 1 a Quanta), mentre le altre sono tutte di rilevanza locale.

Dunque, la combinazione tra una platea di giovani Neet molto vasta e con serie criticità e una struttura organizzativa chiamata a fronteggiarla molto debole, avrebbe rischiato di compromettere l'esito di GG in Sicilia. L'evidenza mostra però che le cose sono andate diversamente e che l'attuazione di GG ha dato esiti per molti versi inattesi.

c. L'attuazione di GG: le adesioni dei Neet e le misure adottate

Con 145.000 giovani che si sono registrati via internet al programma e 118.000 che successivamente si sono recati presso un Cpl per sostenere un colloquio, perfezionare il c.d. *profiling* e sottoscrivere un patto di servizio, fino a marzo 2016 (data dell'ultimo monitoraggio disponibile) la Sicilia è in assoluto (e di gran lunga) la Regione italiana maggiormente interessata

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

da GG³³. Tuttavia, questi numeri potrebbero dire poco, considerato che in ogni caso il numero di Neet siciliani è più basso solo di quello della Campania. Il primo criterio per valutare i risultati di GG, quindi, è piuttosto quello di guardare a quanti dei potenziali utenti, cioè dei Neet da 15 a 29 anni, hanno dapprima aderito al programma e poi si sono recati presso i CpI per il colloquio, il *profiling* e la stipulazione di un patto di servizio per essere inseriti in una delle misure previste. Tenuto conto delle criticità relative alla platea di potenziali beneficiari, della domanda di lavoro e dei servizi per l'impiego descritte nelle pagine precedenti, la performance registrata in Sicilia può essere considerata più che buona, perché decisamente migliore della media italiana per tutti gli indicatori considerati. Innanzitutto, la percentuale di adesioni al programma supera in Sicilia il 41% dei potenziali beneficiari contro una media italiana di poco superiore al 36%³⁴. In secondo luogo, tra i Neet con età compresa tra 15 e 29 anni oltre il 33% ha completato l'intero percorso previsto, ovvero dopo l'adesione si è recato presso un CpI ed è stato profilato, una quota che pone ancora la Sicilia ben al di sopra della media nazionale (sotto il 27%). Inoltre, considerando quanti hanno completato il colloquio e il *profiling* solo tra coloro che hanno aderito, la Sicilia risulta tra le regioni con la performance migliore (81% contro una media nazionale che si ferma al 74%). Infine, anche se consideriamo il numero di giovani profilati per ogni operatore di CpI la Sicilia è perfettamente in linea con la media nazionale (74).

Tra l'altro, se al di là del numero consideriamo il profilo dei Neet siciliani, sarebbe stato lecito attendersi risultati ben peggiori rispetto alla media nazionale. Non bisogna dimenticare, infatti, che rispetto alla media nazionale tra i Neet siciliani è nettamente più bassa la percentuale di quelli disponibili a lavorare e di laureati, ovvero i soggetti con un più alto grado di attaccamento al mercato e quindi più pronti a essere coinvolti in misure di politica attiva del lavoro come quelle proposte da GG. Come avremo modo di spiegare più avanti, si tratta di risultati ottenuti anche grazie al lavoro dei CpI e per certi versi ne rappresentano un indicatore di efficienza.

33 La Regione che segue è la Campania che conta poco più del 60% dei registrati e meno del 50% dei profilati siciliani. Si veda Isfol, *L'attuazione della GG in Italia. Report mensile*, n. 3, 2016.

34 I dati sono ottenuti rapportando i registrati e profilati, come riportati nel citato ultimo rapporto Isfol, e il numero dei Neet rilevati dalle Forze di lavoro Istat.

È chiaro che l'adesione e il *profiling* rappresentano solo i primi passi di un percorso che per molti giovani è stato lungo e non sempre si è concluso con il coinvolgimento all'interno di specifiche misure di politica attiva. Si consideri, tra l'altro, che l'attivazione dei giovani è un compito tanto più difficile quanto più è basso il loro livello di occupabilità. Da questo punto di vista, purtroppo, non bisogna stupirsi se la stragrande maggioranza dei Neet che hanno completato l'adesione con il *profiling* presenta una situazione estremamente critica: l'80% circa sono stati classificati con il più alto livello di difficoltà di inserimento occupazionale, una percentuale nettamente più alta della media nazionale (di poco inferiore al 45%) e anche di quella di tutte le altre regioni meridionali. Un risultato largamente atteso dati i criteri adottati per classificare il profilo dei giovani, sia personali (età, genere, titolo di studio, condizione occupazionale un anno prima), sia di contesto (variazione del tasso di disoccupazione dei 15-29 anni a livello provinciale, rischio di povertà familiare, densità imprenditoriale). Infatti, non solo le province siciliane presentano i peggiori dati di contesto (soprattutto per quanto riguarda i rischi di povertà), ma i giovani Neet siciliani risultano meno istruiti e più spesso privi di precedenti esperienze lavorative di quelli delle altre regioni.

Prima di passare alla disamina delle specifiche azioni adottate per rispondere alla esigenze dei giovani Neet che hanno completato la prima fase di accesso al programma, occorre sottolineare che le nove misure che caratterizzano il programma non sono mai state contemporaneamente disponibili, poiché la loro utilizzabilità da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione è stata subordinata alla pubblicazione di appositi bandi regionali che dettano le regole e stanziavano le relative risorse. Bandi che la Regione di fatto ha pubblicato in tempi differenti di modo che le misure risultassero scaglionate nel tempo. Non si tratta di una questione di poco conto, poiché, come si avrà modo di spiegare più avanti, vincola la scelta delle misure da adottare non al profilo dei giovani, così come di fatto dovrebbe essere, bensì ai tempi e alle logiche dell'amministrazione regionale, con tutto ciò che questo può comportare.

Nei primi mesi di GG, quindi, non è un caso che molti Neet siano stati avviati a un colloquio di orientamento specialistico (di fatto l'unica misura attiva), che aveva lo scopo di metterne in luce in modo più approfondito le competenze e le disponibilità e, quindi, di indirizzarli verso opportunità occupazionali più adeguate, ovviamente qualora fossero esistite.

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

Tale misura ha interessato poco più di 18.500 giovani, circa il 16% giovani profilati³⁵. Nel corso del tempo, via via che venivano pubblicati gli altri bandi, i giovani sono stati indirizzati anche verso altre misure, ma comunque in modo decisamente contenuto: le assunzioni che prevedevano un bonus occupazionale per le imprese sono state poco più di 2.300, i giovani avviati a percorsi di formazione mirata sono stati poco più di 2.800 e quelli al servizio civile neppure 250. Si tratta di percentuali infime rispetto ai profilati.

Ben diverso, invece è il peso assunto dai tirocini. Come ricordato in precedenza, all'inizio del 2015, con l'avvento del nuovo Assessore al Lavoro, la Regione cambia completamente strategia e la ripartizione originaria delle risorse, decidendo di destinare ai tirocini una quota nettamente superiore a tutte le altre misure. In una fase di significativa crisi economica, si valutava che insistere su un ulteriore prolungamento di un processo di formazione avulso dai rapporti con le imprese avrebbe portato a scarsi risultati, mentre si riteneva che il tirocinio avrebbe potuto rappresentare una risposta a una duplice esigenza: da un lato, quella delle imprese di non impegnarsi con rapporti di lavoro che avrebbero avuto difficoltà a sostenere, anche se a termine; dall'altro, quella dei giovani di fare un'esperienza di formazione e lavoro che, pur con un compenso modesto, rappresenta un'opportunità per uscire dal circolo vizioso della disoccupazione o dell'inattività. Il ruolo che si è inteso dare ai tirocini, quindi, era funzionale a fare incontrare per alcuni mesi imprese e giovani, senza impegni vincolanti, ma con il chiaro obiettivo di accrescere la reciproca conoscenza e sostenere un accrescimento delle *skills* tecnico-professionali e sociali dei giovani e, quindi, della loro *employability*.

Tra giugno e ottobre 2015 (il periodo di operatività del bando regionale) quasi 48.000 giovani, cioè il 13,5% dei Neet in Sicilia e oltre il 40% di quelli che hanno stipulato un patto di servizio, risultano aver intrapreso un tirocinio presso un'impresa³⁶. Considerando la platea di potenziali beneficiari, la percentuale di avviati ai tirocini sui Neet è molto più elevata tra le

35 A fruire di questa misura sono stati in misura decisamente maggiore i più istruiti: da neppure l'11% dei giovani con la sola licenza media sino a oltre il 24% dei laureati. Può sembrare paradossale che siano stati proprio i giovani più istruiti ad avere più usufruito di un colloquio approfondito, diretto a valutarne le reali competenze acquisite e a definirne le aspettative e le disponibilità, ma i più istruiti, perché più informati, sono stati i primi ad aderire a GG quando l'orientamento specialistico era praticamente l'unica misura disponibile.

36 Le informazioni sui tirocini sono state ottenute direttamente dall'Assessorato regionale al lavoro.

donne, i più giovani e ancor più tra i più istruiti³⁷. Un altro aspetto di non poco conto riguarda il percorso lavorativo dei tirocinanti: per il 60% si tratta della prima esperienza lavorativa (quota che sale per i più giovani e per le donne). Infine, vale la pena evidenziare che quasi un terzo dei tirocini è stato attivato nell'ambito del commercio, quasi un quinto ha riguardato alberghi e ristoranti e quasi un altro quinto altri servizi e attività professionali, mentre soltanto poco più di un tirocinio su 10 ha interessato l'industria manifatturiera e ancor meno le costruzioni (prima colonna tab. 2). La seconda colonna della tab. 2, ci dice, inoltre, che rispetto alla (scarsa) occupazione dipendente in Sicilia il volume dei tirocini attivati risulta discretamente elevato (7% circa del totale dell'occupazione dipendente privata, esclusi i servizi alle famiglie). Se anche una percentuale minima si traducesse alla fine del periodo di tirocinio in occupazione stabile, si tratterebbe di un risultato molto importante. Tuttavia, vi è una fortissima sovra-rappresentazione del settore del commercio e soprattutto di quello degli alberghi e della ristorazione dove i tirocini attivati ammontano rispettivamente all'11% e al 15% dell'occupazione dipendente privata del settore. Si tratta di settori caratterizzati da elevati tassi di turnover e precarietà del lavoro che lasciano sorgere dubbi circa le possibilità di stabilizzazione futura. Purtroppo, però, al momento non disponiamo di dati (nemmeno parziali) per mettere alla prova tale ipotesi.

37 Una Neet neo-laureata di 20-25 anni ha il 35% di probabilità in più di essere stata avviata a un tirocinio rispetto a un Neet maschio da 26 a 29 anni con la licenza media. Quindi, i tirocini sono stati utilizzati in misura di gran lunga maggiore dalle giovani donne più istruite e uscite più recentemente dall'istruzione superiore e soprattutto dall'università. Può sembrare abbastanza ovvio l'effetto positivo giocato sia dal capitale umano, sia dal minore tempo trascorso dall'uscita dal sistema formativo; costituisce, invece, una novità il vantaggio delle giovani donne, a parità sia di età, sia di livello di istruzione, in una Regione ove gli squilibri di genere per quanto riguarda la probabilità di trovare un lavoro sono enormi.

Tab. 2 – Tirocini per settore di attività (distribuzione e incidenza su totale occupazione dipendente privata)

Settore di attività	Distribuzione % tirocini attivati	Incidenza % tirocini attivati su totale occupazione dipendente privata
Industria manifatturiera	12,1	5,3
Costruzioni	7,5	5,6
Commercio	31,9	11,0
Alberghi e ristoranti	16,9	14,7
Sanità e servizi sociali	7,9	3,1
Noleggio, agenzie di viaggi e servizi alle imprese	4,2	2,0
Altri servizi	19,5	9,9
Totale	100,0	7,0

In definitiva, i dati sulle adesioni consentono di tracciare un primo parziale bilancio di GG in Sicilia tutt'altro che negativo, specie considerando i rischi cui le condizioni del mercato del lavoro e la platea dei potenziali beneficiari espongono il programma. Su questi esiti hanno avuto un ruolo importante e niente affatto scontato i principali soggetti coinvolti nella implementazione del programma: la scelta innovativa compiuta dalla Regione a progetto già avviato, ma anche la capacità dei CpI di innovare e rendere più efficiente la propria organizzazione, nonché di attivare i soggetti istituzionali, economici e sociali presenti nei loro territori quali canali per coinvolgere i giovani. Aspetti sui quali torneremo nelle pagine successive.

3. Dal mercato del lavoro agli attori coinvolti

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

L'entità della sfida che GG ha rappresentato specificamente nel contesto della Regione Sicilia dipendeva, oltre che dall'elevato numero dei potenziali beneficiari e dalla drammatica situazione del mercato del lavoro anche dalle condizioni di realizzazione dell'intervento con riferimento, in particolare, ai principali soggetti coinvolti nella sua implementazione. La parte qualitativa della ricerca, qui di seguito presentata, ha permesso di focalizzare meglio l'insieme dei vincoli e delle opportunità alla loro azione e il modo in cui essi hanno interpretato il loro ruolo³⁸.

a. Il quadro di fondo

La realizzazione del programma si inscriveva nel quadro di generale instabilità politico-amministrativa della regione, cronicamente caratterizzato da frequenti turnover nelle cariche assessoriali, che anche nel caso specifico non hanno consentito una continuità di indirizzo e hanno determinato, specie in alcune fasi, elevati livelli di incertezza per gli operatori e i soggetti a vario titolo coinvolti. Nella pur breve vita di GG, in effetti, il governo Crocetta ha subito due rimpasti che per l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro hanno comportato altrettanti avvicendamenti da cui sono emersi radicali cambi di indirizzo. Come abbiamo visto, l'avvio di GG sotto la guida dell'Assessore Bruno (secondo governo Crocetta), vedeva le quote più cospicue di finanziamenti destinati alla formazione. Una brusca sterzata è stata poi impressa dall'Assessore Caruso (nel corso del terzo governo Crocetta) che ha voluto invece potenziare la misura dei tirocini formativi. Senonché, l'attuale Assessore Miccichè (siamo adesso al quarto governo a guida Crocetta) stante alle sue più recenti dichiarazioni, ha già preso le distanze dal suo predecessore, dichiarando alla stampa la sua intenzione di ritornare alla più consolidata strada della formazione e di abbandonare quello che è apparso il sentiero impervio

38 La ricerca si è concentrata sui territori di Palermo, Catania Enna e Ragusa. In ogni territorio, fra ottobre e gennaio 2015, sono state svolte una decina di interviste a dirigenti regionali, dirigenti e funzionari dei CpI, operatori dei soggetti promotori di tirocini e testimoni privilegiati provenienti dal mondo delle associazioni di categoria, sulla base di una traccia di intervista semi-strutturata comune.

dei tirocini³⁹. A complicare la vita del programma vi è stato inoltre anche l'avvicendamento ai vertici amministrativi in seguito alla sospensione del dirigente generale Anna Rosa Corsello a metà novembre 2015.

Ma più ancora che la grave instabilità politico-amministrativa, la realizzazione di GG in Sicilia cadeva in un clima di grave delegittimazione delle istituzioni regionali proprio in materia di politiche giovanili e per il lavoro, in considerazione dell'appena conclusasi esperienza del Piano Giovani. Si trattava di quello che avrebbe dovuto rappresentare l'impegno nelle politiche per l'inserimento occupazionale dei giovani con cui il governo Crocetta intendeva riscattare la Regione dalle vicende legate al sistema clientelare connesso con la formazione professionale. Il grande riscatto si è però arenato nel fallimento della piattaforma informatica che avrebbe dovuto gestire il programma, fallimento che è costato l'allontanamento dell'allora Assessore dell'Istruzione e della formazione professionale Scilabra, ma che ha anche attirato sul governo regionale l'attenzione della Procura della Repubblica di Palermo, della Corte dei Conti e degli ispettori dell'Unione Europea. Ma soprattutto, si tratta di una esperienza che ha segnato negativamente i servizi per l'impiego che si accostavano alla nuova sfida di GG con vero disorientamento, come racconta un dirigente intervistato: *“Venivamo dalla brutta esperienza di Piano Giovani, da cui eravamo usciti con le ossa rotte, dal punto di vista dell'immagine e della motivazione dei dipendenti che avevano visto vanificare tutto il loro sforzo... e all'inizio di GG eravamo veramente perplessi e pieni di timori”*.

Che l'esperienza di GG fosse per la Sicilia un banco di prova particolarmente rischioso dipendeva però anche dalla difficoltà di operare nel senso di una politica attiva per il lavoro e puntando sul protagonismo dei CpI. Per gli operatori regionali GG rappresentava una novità, esso imponeva un cambiamento del modus operandi che fino a quel momento era a lungo prevalso. Come afferma un altro dirigente intervistato: *“Le altre regioni erano più preparate, mentre l'operatore siciliano ha avuto qualche difficoltà perché era la prima volta che si erogava una politica attiva di questa natura. Per molti anni in Sicilia la politica attiva del lavoro si era intesa*

39 “È stato un errore fare solo tirocini sapendo che non sarebbero mai stati trasformati in rapporti di lavoro, nella nuova programmazione di GG ridurremmo molto gli stage” (La Repubblica, 13 Marzo 2016).

in modo più astratto... di fatto l'intervento si riduceva a un colloquio. GG era diverso, si trattava di proseguire oltre il colloquio perché questo era finalizzato all'accompagnamento alle misure".

Inoltre, come abbiamo visto, una pesante ipoteca all'avvio del programma era costituita dalla condizione operativa dei CpI siciliani e anche dalla loro negativa reputazione presso gli utenti e gli altri operatori del settore. Oltre alle già discusse carenze relative ai fabbisogni professionali e alla dotazione strumentale, va anche ricordato che, in molti casi, i CpI sono anche stati i luoghi di destinazione di interventi di stabilizzazione del bacino dei lavoratori socialmente utili che la Regione ha prodotto attraverso politiche talvolta clientelari ed assistenziali. In molti casi, dunque, l'assunzione del personale dipendente dei CpI non è derivata dalla programmazione delle piante organiche in risposta al fabbisogno funzionale del servizio, né il personale stesso è entrato attraverso una selezione espletata tramite concorso pubblico volto ad accertare le competenze del candidato in relazione al fabbisogno professionale. In molti casi, invece, il personale è stato dirottato presso tali strutture dai settori amministrativi più disparati e senza alcuna considerazione delle credenziali educative (spesso basse) e delle qualifiche professionali possedute. Questa circostanza accresceva il discredito dei CpI e contribuiva ad alimentare la pessima fama di cui godevano, ben testimoniata in molte interviste raccolte: *"Nessuno di noi manderebbe mai i propri figli al CpI per cercare lavoro... i CpI non sono considerati un soggetto che può svolgere professionalmente l'incrocio fra domanda e offerta di lavoro, sono considerati luoghi di burocrazia e di certificazione... perché manca la professionalità e manca il rapporto con il mondo del lavoro"* (Dirigente di un ente promotore di tirocini nell'area di Palermo).

Va detto che la gravità delle carenze appare diversificata sul territorio regionale dove convivono CpI meglio organizzati e CpI per cui, invece, le criticità sono più rilevanti. Sotto questo aspetto merita forse una menzione la situazione del CpI di Palermo le cui caratteristiche lo rendono una sede operativa particolarmente complessa e ingovernabile a causa dall'insieme di alcuni fattori: un elevato turnover nelle cariche di dirigente (la posizione apicale rimane tipicamente poco desiderata e, se possibile, evitata dal corpo amministrativo)⁴⁰; un grave

40 Dall'avvio di GG a maggio 2014, il servizio XV - CPI di Palermo ha visto avvicinarsi tre diversi dirigenti, che hanno a cascata comportato riadattamenti organizzativi dentro il servizio. Ma nelle interviste il tema della dirigenza emerge con problematicità anche per le caratteristiche degli incarichi, attribuiti ora a dirigenti di altre sedi ora a

sottodimensionamento numerico del personale in relazione al bacino di utenza (78 il totale dei dipendenti); l'assenza di una gerarchia interna per carenza di funzioni dirigenziali intermedie (dei 78 operatori, 5 sono diplomati inquadrati come funzionari direttivi, 8 come istruttori e i 64 restanti sono inquadrati nelle categorie A e B⁴¹). Così composto l'ufficio deve fronteggiare da un lato un bacino di utenza che oltre essere il più esteso è anche fra i più rivendicativi; dall'altro deve schivare le richieste (spesso clientelari) provenienti dagli ambienti politici e le istanze particolarmente conflittuali dei sindacati. Si capisce, quindi, la valutazione di un dirigente regionale intervistato che dichiara come: *“Palermo in particolare ha sempre sofferto di un complesso di inferiorità, per le sue condizioni”*. E si capisce dunque il senso di una sua dichiarazione all'allora Assessore competente che ci ha riferito in sede di intervista: *“Per tutte queste ragioni io ho detto a Caruso che GG sarebbe fallita se fosse fallita Palermo. Ma se Palermo ce l'avesse fatta, allora GG avrebbe avuto successo”*.

Il fallimento o il successo di GG veniva dunque a dipendere in maniera consistente da come i CpI avrebbero reagito alla prova cui venivano sottoposti.

b. La riorganizzazione dei CpI

L'attivazione di GG ha comportato per i CpI un aumento di adempimenti, impegni e compiti che si sommavano alle ordinarie azioni degli uffici, e, vista la gran mole di utenti coinvolti nel programma, ha rappresentato un incremento straordinario di lavoro. Non a caso nei centri più grossi come Catania e Palermo è stata definita uno *tsunami*, *un'onda d'urto* di inattesa forza. In primis, questo ha determinato quasi ovunque la necessità di allungare i tempi di apertura al pubblico degli uffici anche al pomeriggio per fare fronte al grande numero di giovani che dovevano perfezionare le adesioni e che dovevano essere convocati per le profilazioni. A Catania l'apertura pomeridiana ha riguardato tre pomeriggi a settimana. A Palermo, dove il CpI ha stentato nelle fasi iniziali, trovandosi all'inizio del 2015 con un arretrato di circa otto mila

dirigenti di altri servizi, che comportano disfunzioni legate alla mancanza di conoscenza della realtà amministrativa locale, o alla mancanza di una presenza assidua del dirigente in carica.

41 Ex articolisti stabilizzati.

adesioni da profilare per le quali erano già scaduti i quattro mesi di tempo previsti, si è trattato di fare fronte ad una drammatica emergenza. In questo caso è stata decisa l'apertura pomeridiana tutti i giorni, con fasce orarie che arrivavano anche a sei ore aggiuntive rispetto agli orari standard. Una riorganizzazione rilevante, che ha determinato qualche resistenza da parte del personale dipendente e soprattutto dei sindacati, ma che è stata nel complesso sostenuta con generale spirito di “responsabilità” e “abnegazione” (come riferito dal dirigente) che hanno consentito infine lo smaltimento degli arretrati.

Inoltre, si è determinata la necessità di spostare massicciamente il personale dagli uffici agli sportelli di accoglienza per il pubblico, una misura che ha pesato in modo differente fra i vari casi. A Ragusa, dove la percentuale di operatori addetti al front office era da principio più elevata rispetto agli altri CpI siciliani, è stato possibile mantenere una parte del personale per le attività ordinarie. Negli altri tre casi di Enna, Catania e Palermo, nella fase della profilazione sono stati coinvolti quasi tutti gli operatori, mentre una maggiore specializzazione per compiti si è realizzata solo quando, terminate le profilazioni, occorreva seguire le singole misure. Il caso di Palermo, rappresenta forse il caso limite, essendo passato dall'unica postazione di front-office pre-esistente, alla istituzione di 17-18 postazioni operative dedicate al programma e ricoperte da tutto il personale a rotazione.

In nessun caso il personale sembra essere stato oggetto di una qualche forma di selezione mirata. Non per le attività di front-office per le quali sono stati coinvolti tutti gli operatori, né per l'istituzione di squadre specializzate, in cui è emersa la valorizzazione di precedenti competenze, oppure una disponibilità su base volontaristica. Ed è mancata anche una adeguata formazione mirata. In tutti i CpI l'implementazione del programma è stata affidata a strategie di auto-apprendimento, alla capacità degli operatori di documentarsi prima di operare sui nuovi servizi, all'arte di arrangiarsi sfruttando le competenze già possedute. Competenze che per lo più coincidevano con la gestione delle attività ordinarie e che quindi non coprivano i nuovi fabbisogni formativi richiesti dal programma.

Va anche ricordato che i CpI si sono trovati a gestire l'implementazione del programma in quella immutata condizione di deficit strumentale che di fronte all'enorme flusso di nuove competenze e attività da svolgere veniva ad assumere i tratti del paradosso: dalla dotazione

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

hardware insufficiente, a quella di software obsoleta, all'impossibilità di gestire la rete informatica (a Palermo i soggetti promotori di tirocini hanno dichiarato di essersi recati di persona al CpI con una chiavetta per prelevare i file che altrimenti gli operatori del CpI non erano in condizione di spedire); fino alla carenza di semplice cancelleria (a Catania alcuni soggetti promotori di tirocini hanno riferito di aver dovuto portare la carta per gli adempimenti di competenza dei CpI necessari all'attivazione dei tirocini stessi).

Cionondimeno, con pochi dipendenti, impreparati e senza strumenti, i servizi per l'impiego hanno condotto le varie fasi operative, per le quali alle carenze interne si sommarono via via altri fattori di criticità. Dalle difficoltà poste dal sistema Silav; alla difficoltà dei ragazzi di perfezionare la loro adesione attraverso la procedura on line, su cui poi il personale dei CpI doveva reintervenire. E ancora, dalle difficoltà di profilare tutti i giovani che avevano aderito, dovute alla scelta di utilizzare come mezzo di comunicazione l'e-mail che non tutti usano, al fatto che, in molti casi, i giovani che avevano aderito non possedevano i criteri per beneficiare del programma (non erano Neet, o non lo erano più).

Altrettanti elementi di criticità si sono determinati anche nei rapporti con i soggetti promotori di singole misure, per gran parte promotori di tirocini. Nei loro confronti il dialogo non è sempre stato semplice, vuoi per l'assenza di linee guida e regole chiare sugli adempimenti, vuoi per la strutturale posizione in cui la normativa poneva i CpI. Da un lato, infatti, il CpI aveva la possibilità di attivare in proprio tirocini, cosa che li poneva in diretta concorrenza con gli enti promotori terzi. Ma al tempo stesso il CpI era chiamato a svolgere il ruolo di controllore della regolarità degli adempimenti dei soggetti terzi. Una posizione contraddittoria dunque che ha alimentato qualche incomprensione nel rapporto fra le due parti. Va detto però che le criticità nel tempo sono risultate attenuate dalla elevata frequenza dei contatti, che ha consentito alle due parti di migliorare i termini di una interlocuzione che in alcuni casi è risultata infine soddisfacente. Una condizione questa meno riscontrata nel caso di Palermo, dove il turnover del personale, e i relativi cambiamenti di soggetti referenti, hanno limitato questi effetti di apprendimento.

Un insieme di difficoltà endogene ed esogene si sono dunque venute a cumulare, ma quel che dalla ricerca emerge è che nei CpI dove è stata condotta l'indagine l'insieme di queste difficoltà è stato fronteggiato con elevata motivazione del personale, oltre che con buona dose di

intraprendenza e auto-organizzazione. GG ha innescato una sorta di effetto-sfida, in cui, alla straordinarietà delle circostanze cui le strutture dei servizi per l'impiego si sono trovate ad operare, ha corrisposto una pari straordinarietà nell'impegno e nel senso di coinvolgimento. E lungi dal denunciare la sovraesposizione, senza mai nascondere le difficoltà, gli operatori hanno espresso una generale soddisfazione per l'esperienza professionale avviata con GG. Così la valutazione degli intervistati nei più piccoli CpI di Enna e di Ragusa è che l'implementazione del programma abbia costituito l'opportunità di fornire un aggiornamento delle competenze e un rilancio degli stimoli professionali degli operatori. Ma è ancor più nei CpI di maggiori dimensioni come Catania e Palermo che emerge il senso di maggiore soddisfazione, soprattutto in relazione alla riappropriazione di una identità professionale da parte degli operatori che l'implementazione di GG ha consentito. Lo esplicita un collaboratore del CpI di Catania, quando afferma: *“Per la prima volta siamo stati parte attiva di una politica del lavoro. Prima di GG le politiche noi le subivamo. Tranne qualche piccolo progetto le politiche attive volavano sempre sopra di noi. Fornivamo un supporto, ma niente di più. In questo caso, invece, siamo stati coinvolti direttamente”*.

Ed è in particolare il confronto con le imprese a determinare un cambio di passo: *“La cosa più importante è l'intensificazione del dialogo con gli imprenditori, far capire che loro devono fare il loro lavoro e che noi siamo al loro fianco”* (Dirigente responsabile di un CpI nell'area di Catania).

Anche nel caso di Palermo, molto sembra essere cambiato. Il grande arretrato accumulato nelle profilazioni ha posto una sfida che è parsa agli operatori dell'ufficio e ai suoi responsabili grave e rilevante; allo stesso modo, l'aver smaltito le otto mila profilazioni arretrate ha lasciato in tutti la soddisfazione di *“avercela fatta”*, per quanto le circostanze hanno finito con il ridefinire la posta in gioco facendola coincidere con lo smaltimento di quegli arretrati. Ma anche in questo caso GG ha determinato effetti positivi, un aumento di autostima del personale dipendente che è stato riconosciuto anche da quegli stessi soggetti esterni che più sembrano avere sofferto nella interlocuzione con il CpI. L'operatrice di un ente promotore di tirocini riferisce di avere avuto rapporti con il CpI di Palermo fino a tre mesi prima dell'avvio di GG e sostiene di essere stata testimone di quello che definisce *“un cambiamento epocale”*. Tre mesi prima gli

uffici apparivano deserti: *“uffici morti a cui non si rivolgeva più nessuno, che non avevano più funzioni né ruoli”*. All’avvio di GG l’intervistata ha trovato una trasformazione: *“tutti in fermento, tutti motivati... un ufficio pubblico che aveva ritrovato la sua identità, anche se procedeva senza formazione, organizzazione, né coordinamento”*.

È altrettanto rilevante notare che l’implementazione di GG ha comportato non solo una riorganizzazione interna, ma anche una attivazione dei servizi nei confronti dell’ambiente esterno.

Nell’area di Catania i CpI hanno promosso l’iniziativa sulla stampa e le tv locali; hanno organizzato incontri con gli ordini professionali, le organizzazioni imprenditoriali e tramite questi con le imprese; hanno partecipato a numerose giornate informative con i giovani del territorio anche in collaborazione con i sindaci dei comuni di riferimento; hanno attivato contatti via e-mail con l’utenza registrata nelle banche dati dei singoli CpI.

Anche il CpI di Enna ha avviato analoghe iniziative e promosso una azione informativa nel territorio, attraverso l’organizzazione di eventi o la predisposizione di campagne pubblicitarie. A Enna, inoltre, in grande misura per l’attivismo del CpI, ma anche per la buona risposta degli altri attori, l’implementazione di GG ha favorito la costituzione di un network di attori pubblici e privati su cui un ruolo di coordinamento è stato assunto dalla Camera di Commercio.

Il CpI di Ragusa ha lavorato molto su una intensa attività preparatoria svolta attraverso campagne informative e incontri adeguatamente pubblicizzati e un coinvolgimento proficuo delle principali associazioni di categoria del territorio, preventivamente coinvolte a tappeto dal dirigente perché informassero i loro associati. Una interlocuzione importante si è realizzata specialmente con Confindustria che ha promosso il progetto presso le imprese aderenti. Anche nel contesto ragusano la Camera di Commercio ha avuto un ruolo di primario ordine.

A Palermo non ci sono state iniziative analoghe e anche da questo punto di vista la fase iniziale e preparatoria sembra avere stentato più che altrove. In questo caso, in assenza di una

apposita campagna da parte della Regione e dello stesso Cpl⁴², sono invece stati gli enti promotori terzi a farsi carico di una animazione volta a veicolare e diffondere le informazioni.

Si può concludere che GG ha destato un processo di attivazione dei Cpl che in alcuni casi è stato interpretato con spirito più *pro-attivo* (come a Ragusa, Enna e Catania), in altri più *reattivo* dinnanzi all'emergenza (come a Palermo), ma che generalmente ha corrisposto a un cambio di passo rispetto al loro più recente passato.

c. Gli altri attori rilevanti

Per quanto centrali i Cpl non sono stati gli unici attori coinvolti nella implementazione del programma. Un ruolo di regia lo hanno avuto, naturalmente, l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e il Dipartimento del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative.

La fase di rilevazione di questa ricerca è caduta in un momento in cui le misure di GG erano per gran parte avviate e in cui da poco vi era stato l'avvicendamento alla guida dell'Assessorato. Comprensibilmente, quindi, nel descrivere i rapporti con l'Assessorato, gli intervistati effettuano valutazioni compiute in merito alla direzione di Caruso, mentre non si era ancora delineata la posizione e la direzione degli impulsi che Miccichè avrebbe impresso all'Assessorato.

In relazione all'esperienza politica appena conclusasi i dirigenti dei servizi intervistati rimandano una immagine decisamente positiva della fase di progettazione politica del programma, evidenziando il grande interesse dell'Assessorato per GG nei confronti del quale era stato impartito un convinto impulso. Viene riferito un fattivo impegno dell'Assessore nel cercare di migliorare la rete dei soggetti che dovevano promuovere il provvedimento, in primo luogo nei rapporti con il Ministero. Ma molto lavoro è stato fatto anche in regione, dove sembra essersi

42 Merita rilevare che, in tutti i casi di studio, in questi processi di attivazione intorno al programma di GG la ricerca registra l'assenza significativa dei sindacati. Si aggiunga che, se questi hanno mantenuto un profilo basso nelle fasi iniziali del programma, in alcuni casi hanno maturato, via via che le misure si andavano attivando, un atteggiamento di aperta critica, particolarmente indirizzata ai tirocini, visti come strumenti di sfruttamento delle imprese sui ragazzi. Vedi in tal senso la pubblicazione dell'opuscolo *Un occhio su GG, guida pratica per tirocinanti*, a cura del Dipartimento regionale delle politiche giovanili della CGIL.

costituita intorno alla figura dell'Assessore una *leadership collettiva* per l'implementazione del programma e delle scelte innovative compiute. Un gruppo di lavoro coeso insomma con una buona intesa stabilita fra Assessore, dirigente generale e dirigenti di servizio. Coesione e intesa certamente favorite dal profilo tecnico dell'Assessore in un clima di determinazione grazie al quale è stata superata l'iniziale ritrosia derivante dalla precedente esperienza di Piano Giovani.

Le interviste agli operatori rappresentano, invece, un quadro più articolato dei rapporti fra il Dipartimento e i servizi periferici, segno che le fasi a valle della implementazione del programma, quelle più tecnico-operative, hanno presentato maggiori criticità. Sotto il profilo dei rapporti fra centro e periferia emerge una differente situazione fra i CpI più piccoli e quelli di maggiori dimensioni. Mentre gli operatori di Enna e Ragusa riferiscono di un accorciamento delle distanze con il Dipartimento, riconoscendone il sostegno nella risoluzione delle problematiche via via emerse, nei centri di Catania e di Palermo l'interlocuzione viene al contrario definita inadeguata.

Nell'area di Catania i CpI e i soggetti promotori terzi lamentano di essere stati destinatari di disposizioni ermetiche e di aver dovuto lavorare in assenza di appropriate linee guida, in una condizione di incomprensioni con il Dipartimento e di incertezza operativa in parte attenuate da un proficuo ruolo di coordinamento svolto dalla direzione provinciale.

Funzionari direttivi ed operatori del CpI di Palermo non ravvedono nessun particolare cambiamento rispetto al passato nei rapporti con il Dipartimento, all'infuori delle direttive via via emanate, che anche a loro sono apparse talvolta particolarmente incoerenti e problematiche. Particolarmente rilevanti e critiche sono state le conseguenze del ritardo con il quale sono stati pubblicati gli avvisi delle diverse misure attivate. La dichiarazione di un intervistato del CpI di Catania rende la gravità di questo ritardo: *“All'inizio non avevamo cosa offrire. Entro quattro mesi avremmo dovuto fare un'offerta concreta, ma non c'era nulla, non c'era nemmeno il piano formativo”*. Anche la sfasatura nelle tempistiche di pubblicazione degli avvisi (prima quello per i tirocini e poi quello delle iniziative formative), insieme all'assenza di una attività di indirizzo, ha senz'altro compresso l'efficacia del programma. Gravida di conseguenze è poi stata la vicenda della modifica, per ben tre volte nel corso di un mese, della scadenza dei termini ultimi per la attivazione dei tirocini (fissata una data, è stata poi prorogata, e successivamente anticipata).

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

Fonte di grave disagio per gli enti è stata anche la mancanza di una regia nelle modalità di presentazione della documentazione necessaria per l'attivazione del tirocinio, in assenza della quale ogni CpI ha agito di propria iniziativa, con il risultato che ogni ente doveva seguire indicazioni differenti per ogni CpI con cui si trovava ad operare. Altrettanto problematica la contraddittorietà delle direttive del Dipartimento sul tema dell'orario minimo dei tirocini (prima stabilito a 18 ore, poi allungato a 36, per ritornare infine a 20).

In sintesi, un insieme di carenze nella regolazione con cui il Dipartimento ha tradito la sua iniziale difficoltà a strutturare il nuovo piano, con effetti che si ripercuotevano a cascata sulla operatività dei CpI, e sui rapporti fra questi e gli enti promotori.

Un altro attore coinvolto in una prima fase di implementazione del programma sono stati gli sportelli multifunzionali, storici "partner" dei CpI siciliani, oggi non più esistenti. Originariamente, infatti, era stato deciso di realizzare una profilazione di secondo livello, una misura non obbligatoria, ma potenzialmente molto utile in quanto si trattava di effettuare un bilancio delle competenze del giovane e di offrire un orientamento specialistico indirizzando i giovani verso le misure alternative del programma più adatte al loro profilo. Per realizzare questa misura è stato coinvolto il personale degli ex sportelli multifunzionali attraverso una convenzione con un ente strumentale della regione, il Ciapi, che ha impegnato gli sportellisti nel programma con un contratto a tempo determinato. Il contributo degli ex sportelli è stato nei fatti piuttosto fallimentare, sia per le modalità di svolgimento dei colloqui, che secondo alcuni dirigenti determinava un effetto di scoraggiamento nella partecipazione dei ragazzi a causa della lunghezza nella loro conduzione, sia perché gli avvisi per le altre misure da attivare non erano ancora stati realizzati.

Si capisce quindi come l'interpretazione prevalente fra gli intervistati sia che l'affidamento di questo incarico agli sportelli multifunzionali fosse in omaggio a vecchie logiche di riproduzione del sistema da cui gli sportelli hanno avuto origine (la formazione professionale regionale), piuttosto che di una strategia mirata al potenziamento del programma di GG.

Del resto, va detto, che l'orientamento specialistico è stato di fatto abbandonato dall'attivazione dei tirocini, ovvero proprio quando più si rendeva utile; una decisione con la quale si è

probabilmente finito con il dirottare verso il tirocinio tutti i giovani, a prescindere da una valutazione sul loro specifico fabbisogno individuale.

Veniamo infine ai soggetti promotori esterni. Desta in primo luogo interesse l'assenza delle agenzie private per l'impiego. Questa circostanza può essere connessa al debole radicamento che le grandi agenzie nazionali hanno nel territorio regionale, ma può anche essere imputata alle opportunità di profitto relativamente contenute, ed infine all'effetto di allontanamento che può essere stato generato dalle disfunzioni derivanti dalla gestione pubblica. Quali sono allora i tantissimi soggetti che si sono affacciati al programma per sostenere la competizione con i CpI nella promozione dei tirocini? Fra i più attivi, nella lunga lista di enti che la Regione ha accreditato, figurano grandi associazioni di categoria che nel programma hanno visto l'opportunità di affiancare alla tradizionale attività di rappresentanza anche una attività di intermediazione in una posizione di quasi mercato, come negli esempi di Cna, dei Consulenti del lavoro e, specie per l'area di Catania, di Confcommercio. Ma molto dinamismo è stato mostrato anche da piccole società a carattere locale sviluppatesi negli ultimi anni nel campo dell'orientamento delle politiche attive, della mobilità e della formazione professionale. Un mondo questo, molto distante da quello delle grandi agenzie per l'impiego, più efficienti, più rigide negli standard di esecuzione ma più rapide nell'effettuare gli incroci, come evidenziato nelle dichiarazioni di un intervistato, operatore di un ente di promozione di tirocini nell'area di Palermo: *“Fra noi e loro cambia tutto. Loro hanno una vision totalmente diversa. Noi abbiamo fatto animazione, siamo andati a cercare il giovane, a informarlo, abbiamo sostenuto un grande lavoro preparatorio, anche se poi il ritorno era del 10%. Una agenzia come Manpower, no, aspetta che il giovane vada in azienda, se ha l'opportunità di incrociarlo con una azienda del loro database, bene, altrimenti niente. Noi cerchiamo le aziende e i giovani. Loro hanno una struttura più rigida. Noi stiamo sul territorio”*. Ed ecco ancora cosa dice in merito un operatore del Servizio Placement del Centro Orientamento e Formazione dell'Università di Catania: *“Noi facciamo nei confronti delle agenzie per il lavoro la figuraccia che i CpI fanno con noi. Noi ci sentiamo molto efficienti rispetto ai CPI, ma in realtà... Anche perché non abbiamo gli strumenti tecnici che permettono di stare al passo di un'agenzia per il lavoro. Appena ci richiedono un profilo, noi abbiamo sistemi complicati per tirare fuori i dati. Loro, invece, quando un'azienda le*

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

chiama per cercare un profilo in pochi secondi sono pronte, addirittura con livelli di profiling in grado di associare il singolo a quell'impresa (competenze specifiche, esperienze pregresse, ecc.). In due ore hanno una lista di candidati, con un clic mandano un sms, li convocano per l'indomani mattina, fanno i colloqui e hanno finito. Quando fanno una richiesta a noi devono compilarci la job description, deve essere protocollata, la dobbiamo trasformare in annuncio, deve essere pubblicata, inviata alla nostra mailing list e dobbiamo dare almeno una settimana di tempo per rispondere altrimenti qui si sconvolgono. Quindi, a un'agenzia dobbiamo dire: questi profili li avrai tra dieci giorni. Li buttiamo fuori mercato, perché quando l'azienda ha chiesto loro un profilo, lo ha chiesto anche ad altre agenzie e diventa una corsa contro il tempo”.

Emerge dunque nel caso della Sicilia una divisione in segmenti del mercato, con le più grandi e strutturate agenzie per l'impiego che hanno prestato poco interesse a GG, e un grande numero di enti che, forti del loro radicamento sul territorio e dell'esperienza fatta con GG, si dicono invece pronti a continuare.

È di grande rilievo notare che gli operatori degli enti intervistati, compresi quelli che operano nel mondo della formazione e che nell'ambito di GG hanno promosso sia tirocini sia corsi di formazione, esprimono un giudizio su GG positivo o molto positivo soprattutto in considerazione della misura dei tirocini, considerati i migliori strumenti di avvicinamento al mondo del lavoro anche per i giovani laureati, che spesso hanno avuto una formazione universitaria ancora troppo distante dal mondo del lavoro. Una valutazione questa che nella sostanza non rimane inficiata neanche dal riconoscimento dei pur tanti limiti che l'intervento ha registrato con riferimento alla gestione pubblica e al comportamento delle imprese. A pesare sul primo fronte sono senz'altro i ritardi nei pagamenti ai ragazzi che costituiscono un elemento di grave criticità e su cui non è facile individuare le responsabilità nella catena di competenze che si sviluppa fra i vari enti (in parte legata ad adempimenti dei Cpi, in parte all'Inps), ma che pesano sulla credibilità complessiva del programma. Ma anche la carenza di monitoraggio e di controlli con i quali si sarebbero potuti limitare effetti distorsivi legati a comportamenti opportunistici delle aziende. Da quelli che hanno considerato il tirocinio come un sostituto a costo zero del lavoro subordinato, a quelli che hanno approfittato per fare emergere rapporti di lavoro sommersi, e perfino quelli che hanno attivato falsi tirocini per accaparrarsi denaro pubblico. Se nessuno

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

nega l'esistenza di questi episodi, è pur vero che, almeno fra gli enti promotori intervistati, nessuno è disposto a rubricarli se non come fenomeni marginali e contenuti. E per quanto limitato ed incerto sia il numero di aziende che hanno manifestato interesse per l'ipotesi dell'assunzione, rimane tuttavia elevato, fra i nostri intervistati, l'interesse per i tirocini, nella consapevolezza che l'obiettivo di una politica attiva non può essere quello di creare occupazione, ma piuttosto di sostenere l'occupabilità dei giovani cui è rivolto il programma.

4. Conclusioni

GG ha rappresentato sotto il profilo normativo un banco di prova per una transizione verso un moderno sistema di politiche attive per il lavoro. Ma la vera entità della sfida che GG ha rappresentato specie per un contesto come quello regionale, la si coglie se dalla valutazione del profilo normativo si passa alla valutazione delle concrete condizioni di realizzazione dell'intervento. In Sicilia le premesse per la realizzazione del programma erano decisamente negative se si considerano in primo luogo la numerosità e le caratteristiche dei potenziali destinatari, i Neet, un aggregato di dimensioni più rilevanti che in altre regioni, con un minor grado di attaccamento al mercato e con un minor livello di capitale umano. Per le loro caratteristiche i Neet in Sicilia costituiscono la platea di beneficiari più difficilmente raggiungibile che nel resto d'Italia, anche per la loro collocazione in un mercato del lavoro gravato da forti squilibri e che la crisi ha ulteriormente contribuito ad acuire. A raggiungere e coinvolgere questi soggetti erano tenute ad essere in Sicilia strutture piuttosto discreditate nel contesto dell'apparato amministrativo pubblico regionale, i CpI, uffici che nel tempo sono stati identificati come luoghi caratterizzati da mancanza di qualificazione e professionalità. Uffici dove a svolgere il complicato ruolo di incrocio fra la domanda e l'offerta di lavoro erano chiamati soggetti con credenziali educative e qualifiche non sempre idonee, soggetti quasi mai adeguatamente qualificati ai nuovi compiti, e che non infrequentemente sono stati assunti in seguito a politiche di stabilizzazioni del precariato. Ma quel che è peggio, è che costoro erano tenuti a farlo in assenza di una dotazione minima indispensabile per quel compito, computer, rete, perfino carta e cancelleria. L'avvio di GG inoltre cadeva in un clima di elevata instabilità e di

forte delegittimazione delle politiche regionali per l'impiego derivante dalla bruciante esperienza del Piano Giovani.

Del tutto sorprendentemente GG in Sicilia produce due processi innovativi. Il primo è una visione politica che ridefinisce l'intervento in corso d'opera, proiettandolo verso inesplorati (almeno per i servizi regionali), e complicati percorsi di inserimento dei giovani in tirocini formativi. Un percorso che segna una forte innovazione rispetto al passato, ma che, proprio per questo, ha trovato impreparati i principali soggetti della sua implementazione, dal Dipartimento agli stessi CpI. Il secondo processo innovativo è quello dispiegato dai CpI nella loro riorganizzazione interna e nella loro attivazione rispetto ai soggetti esterni. Un processo che, ovviamente, non ha evitato che si determinassero un grande numero di criticità nella implementazione della misura, ma che ha corrisposto a una grande mobilitazione dei loro operatori e a un reale riposizionamento delle strutture.

GG ha inoltre costituito l'occasione per strutturare un segmento di enti e operatori privati che, pure distanti dalla capacità operativa delle grandi agenzie per l'impiego, hanno consolidato il loro radicamento nel territorio e una operatività nella direzione dell'incrocio fra domanda e offerta di lavoro.

L'insieme di queste condizioni, insieme al diffuso interesse per GG, ha comportato in Sicilia un ampio coinvolgimento di giovani Neet nelle misure attivate, e in special modo nei tirocini.

Ma dove ci sono luci, si formano anche ombre. GG, come prima era capitato con l'esperienza dei Pip (piani di inserimento professionale), ha determinato distorsioni relative a comportamenti opportunistici delle imprese, che un inadeguato piano di controllo e monitoraggio non ha saputo contenere. Incerti, ma limitati, sono anche i dati sulle stabilizzazioni dei rapporti di lavoro. Molte le occasioni perdute anche dal punto di vista della regolazione pubblica, dalle mancanze di linee guida, al ritardo dei pagamenti ai giovani, alle inadeguate misure di monitoraggio che hanno esposto la Regione oltre le capacità di finanziamento.

Che bilancio è dunque possibile trarre di questa esperienza? Molto dipende dal criterio con cui si valuta la misura. Se, come ricorda un dirigente regionale, *“GG non è uno strumento per trovare lavoro, ma uno strumento per riattivare l'interesse del ragazzo e farlo uscire dal suo*

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016

isolamento”, è difficile non parlare di parziale successo. Ma il suo potenziamento per le fasi successive e il superamento delle molte criticità riscontrate richiederebbe il dispiegarsi di effetti di apprendimento che solo il consolidarsi degli indirizzi di politica regionale potrebbero assicurare.

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno VIII - n° 2 - Giugno 2016