

“Youth Guarantee” una occasione da non perdere per fare politiche attive

di Tiziano Barone

La rinnovata centralità della disoccupazione giovanile e le relative misure a favore della occupazione hanno portato l'attenzione mediatica su cosa fare per migliorare l'occupazione.

Oggi risulta definitivamente chiaro che i posti di lavoro si creano con la crescita e la competitività delle imprese e la disponibilità aggiuntiva di un “super assegno europeo” da 500 milioni di euro per le politiche del lavoro giovanile in che cosa potrà consistere? In quali azioni e per quanti posti di lavoro stabili?

Con il termine “garanzia per i giovani” (Youth Guarantee) ci si riferisce a una situazione nella quale entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di d'istruzione formale i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi apprendistato o tirocinio. Gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere sono: prevenire gli abbandoni scolastici e promuovere l'inserimento professionale.

Semplice. Entro quattro mesi dalla fine della scuola il giovane riceve una offerta di formazione, di tirocinio, di lavoro.

Finalità ? Portare al lavoro almeno 100 mila giovani.

Chi svolge le attività? I 550 uffici di collocamento (ora Centri per l'impiego) con i 6.600 operatori che dovranno attrezzarsi per accogliere i 300/400 mila giovani interessati.

Come verranno sostenuti i centri per l'impiego? Verranno rafforzati con personale aggiuntivo (a tempo determinato o cocopro) aggiornati i sistemi informativi altrimenti in quanto tempo si potranno trattare tutte quei giovani?

Verranno rimborsati anche senza raggiungere il risultato occupazionale? Nulla trapela circa la possibilità che il rimborso sia correlato al risultato, ovvero che per ogni giovane inserito al lavoro, ad es. per 6-12 mesi, venga riconosciuto un costo del servizio.

L'introduzione di questa "condizionalità" su una politica del lavoro rappresenta una novità sostanziale per il nostro paese. Per la prima volta si potrebbe collegare l'azione finanziata, verso destinatari deboli, con il risultato occupazionale. Sembra una cosa ovvia ma in realtà non lo è in quanto la linea di azione sulle politiche del lavoro nel nostro paese ha sempre privilegiato interventi "senza condizioni".

Che questo sia il punto critico è evidente se consideriamo la composizione della spesa per le politiche del lavoro utilizzando la classificazione LMP (Labour Market Policies) aggiornata al 2011.

Nella classificazione europea le politiche del lavoro vengono suddivise in tre gruppi: servizi per l'impiego e orientamento, politiche attive (formazione e incentivi), politiche passive e prepensionamento. Quindi con le politiche per il lavoro il pubblico interviene in tutto l'arco della vita lavorativa.

Le misure LMP coprono interventi finalizzati a fornire alle persone nuove competenze o esperienze di lavoro in ordine ad incrementare la loro occupabilità o che incoraggino gli imprenditori a creare nuovi posti di lavoro e assumere disoccupati e popolazione di altri target. Le misure includono varie forme di intervento che attivano un disoccupato e altri gruppi obbligandoli a partecipare in diverse forme di attività in aggiunta alle azioni "minime" di ricerca di lavoro, con lo scopo di incrementare le opportunità di trovare alla fine un regolare impiego.

Di particolare interesse risulta l'analisi della spesa nel periodo 2004-2011 conteggiata per tutte le categorie di spesa. Siamo passati dal 2004 con 17.966 milioni di euro a 26.887 milioni nel 2011 (75.048-47.178 DE, 44.294-50.136 FR, 17.883-41.840 ES). I servizi per l'impiego sono passati da 600 milioni nel 2004 a 501 milioni nel 2011 (4.997-8.873 DE, 3.848-5.866 FR, 642-1.314 ES). Le politiche attive sono passate da 7.549 nel 2004 a 4.845 nel 2011 (18.815-11.637 DE, 12.123-16.086 FR, 4.618-7.146 ES). Le politiche passive (incentivi al prepensionamento e al sostegno al reddito) sono passati da 9.817 nel 2004 a 21.541 nel 2011 (51.236-26.669 DE, 28.322-28.184 FR, 12.624-33.014 ES).

Il rapporto indica che il nostro paese, tra il 2004 e il 2011 ha rafforzato la spesa nelle politiche passive portandola all'80% in linea con le economie deboli. La scelta dei paesi ad economia forte ha privilegiato le politiche attive ed i servizi all'Impiego (pubblici e privati).

Perché nel nostro paese si continua a polarizzare le politiche del lavoro verso le politiche passive "senza condizionalità" ovvero senza l'obbligo di partecipazione a politiche attive finalizzate alla ricollocazione?

Operare sulle politiche passive è più agevole per qualsiasi governo, certamente comporta la non semplice ricerca della copertura di finanza pubblica, ma la finalità sociale garantisce il risultato. Inoltre condizionare le politiche passive alla partecipazione a percorsi di ricollocazione con la combinazione di formazione e occasioni di lavoro richiede un servizio universale per l'impiego in grado di offrire occasioni di lavoro.

Meglio ripiegare su un sistema di formazione professionale che adegui le competenze senza "condizionalità" occupazionali e introdurre dosi massicce di incentivi alla assunzione per i lavoratori esclusi o a rischio di esclusione

Quindi se la formazione spesso non viene erogata con una condizionalità occupazionale, tranne nel caso della formazione di base per gli adolescenti che ha performance occupazionali del 70% nelle poche regioni dove ancora esiste, la realtà degli incentivi alla assunzione non va proprio nella direzione desiderata dalle politiche.

Ci viene in aiuto la puntuale analisi di Veneto Lavoro sugli effetti degli incentivi previsti dal Decreto interministeriale del 5 ottobre 2012 con l'iniziativa governativa una tantum di incentivi all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile. La questione affrontata è la seguente: le trasformazioni e le stabilizzazioni agevolate sono state effettivamente aggiuntive rispetto al trend "normale" di tali eventi? O l'agevolazione si è risolta in un "premio" per scelte aziendali che comunque sarebbero state fatte?

Con tale Fondo, che ammontava a 232 milioni, si prevedeva l'incentivazione dalla data di pubblicazione del DM (17 ottobre 2012) fino al 31 marzo 2013 dei seguenti eventi: trasformazioni di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato; stabilizzazioni di contratti a collaborazione e a progetto o di contratti di associazione in contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato; assunzioni con contratti a tempo determinato con incremento della base occupazionale. I lavoratori interessati dovevano essere: giovani fino a 29 anni; donne di qualsiasi età.

Ogni datore di lavoro poteva chiedere l'incentivazione di massimo dieci contratti. Le trasformazioni e stabilizzazioni incentivabili erano quelle con riferimento a contratti in essere o cessati da meno di sei mesi. Il beneficio previsto risultava pari a: 12.000 euro per le trasformazioni e per le stabilizzazioni; 3.000 euro per le assunzioni (4.000 euro se si superano i 18 mesi; 6.000 euro per 24 mesi).

I dati noti attestano che oltre 24.000 sono stati i contratti agevolati: in circa il 90% dei casi si è trattato di trasformazioni o stabilizzazioni, che hanno impegnato oltre il 95% delle risorse disponibili.

Il Decreto non ha conseguito risultati sul fronte dell'incremento quantitativo delle assunzioni, mentre ha avuto impatto – come da programma – nell'incentivare il superamento della precarietà, agevolando il passaggio da rapporti di lavoro a tempo determinato o di tipo parasubordinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Il Decreto ha agevolato pure una quota di trasformazioni/stabilizzazioni che sarebbero invece avvenute comunque: esse rappresentano, indicativamente, circa i due terzi degli eventi agevolati. Si ricava che il costo effettivo (comprensivo del sostegno dato "inutilmente") di ciascuna trasformazione/stabilizzazione aggiuntiva ottenuta corrisponde a circa il triplo dell'incentivazione predisposta. Ogni trasformazione/stabilizzazione aggiuntiva è dunque costata circa 30.000 euro. Abbiamo investito 232 milioni di euro quasi la metà di quanto disponibile sulla "Youth Guaranteed".

La tendenza a lasciare che l'occupazione venga creata da automatismi privi di "condizionalità" quali la formazione senza occupazione e gli incentivi a pioggia viene confermata dalla stato degli accreditamenti ai servizi per il lavoro. Evidentemente solo alcune regioni (piemonte lombardia veneto friuli abruzzo sardegna) riconoscono che i servizi per il lavoro sono cosa diversa dalla formazione e che solamente alcune regioni (piemonte lombardia veneto) abbiano previsto di finanziarla dice di un pregiudizio verso le politiche per il lavoro (diverse dalla formazione).

Quale la natura di questo pregiudizio? Inizialmente gli enti che si sono accreditati al lavoro coincidevano con gli enti formativi e in aggiunta le agenzie private per il lavoro. Nel tempo introducendo il rimborso delle politiche attive con parte fissa e variabile a risultato sono rimaste prevalentemente le agenzie per il lavoro.

Le agenzie per il lavoro il placement lo fanno di mestiere e sono pagate dalle aziende per trovare i lavoratori giusti quindi potrebbe essere opportuno non rimborsarle anche quando operano sul lavoratori svantaggiati.

Questa è l'ultima ragione del pregiudizio nei confronti della agenzie per il lavoro. Questi operatori vivono effettivamente della capacità di incrociare domanda ed offerta nel più breve tempo possibile, ed ogni giorno mettono al lavoro più di 200 mila lavoratori nelle 2500 filiali che continuano a operare nonostante la crisi. Quando si trattano lavoratori che sono stati espulsi, sono a rischio di espulsione e hanno difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, è necessario maggiore tempo per

"lavorare" queste persone per riportarle ad un approccio realistico nei confronti del lavoro. Attitudine al cambiamento, rafforzamento delle competenze, capacità di stare di fronte ad una realtà difficile, riacquistare fiducia in se stessi e nel mondo attorno a se stessi.

Cosa ci aspettiamo da questa stagione decisiva di politiche del lavoro?

Che vengano riconosciute le differenze tra i destinatari delle politiche: facilmente occupabili, moderatamente occupabili, difficilmente occupabili.

Che esista un soggetto pubblico (centro per l'impiego, altro) che compia la valutazione in tempi rapidi (15 giorni).

Che esistano azioni universali (orientamento bilancio ecc.) che siano offerte a tutti e che vengano erogate in tempi rapidi (meglio un mese rispetto ai quattro previsti) da operatori pubblici e privati.

Che siano erogati servizi per il lavoro rimborsati a risultato raggiunto, con valori diversi in relazione alla difficoltà occupazionale, e che prevedano il rimborso per i singoli mesi di occupazione attivata. Parlo di mesi in quanto l'obiettivo dei 12 o 18 mesi è "fuori dal tempo". Questi servizi possono essere erogati dai Centri per l'Impiego e dalle Agenzie per il Lavoro secondo la loro capacità di portare al lavoro le persone.

È poi vinca il migliore, o meglio, che tutti possano avere un lavoro o cambiarlo.

Tiziano Barone
Responsabile Politiche Attive del Lavoro e Relazioni Istituzionali
Manpower Group