

Youth Guarantee e servizi per l'impiego

di Manuel Marocco

Le istituzioni comunitarie, con il *Sistema di garanzia per i giovani*, consce dell'allarme sociale suscitato dai crescenti tassi di disoccupazione che colpiscono questa coorte soggettiva, valorizzano, nuovamente, politiche attive (*Active Labour Market Policy, Almp*) e servizi per l'impiego, questi ultimi in quanto veicolo attuativo delle prime. La Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 è di tutto rilievo, anche perché la Garanzia costituirà, come si ricava dallo stesso documento, una delle principali linee finanziate dalla futura programmazione della politica di coesione (2014-2020) ed, anzi, la Raccomandazione contiene l'invito ad accelerare l'istituzione della stessa, sensibilizzando gli Stati ad utilizzare, a tal fine, anche i residui dell'attuale programmazione (2007-2013).

Come detto, due indicazioni ci sembrano nel complesso ricavabili dalla ricordata Raccomandazione: la conferma del ruolo dei *servizi per l'occupazione* di infrastruttura logistica di base per l'erogazione delle Almp ideate e finanziate dalla Ue e la persistente fiducia nelle misure per il miglioramento della occupabilità preventive, quale strumento di innalzamento del tasso di occupazione di particolari target soggettivi.

Si utilizza volutamente il termine *persistente*, perché – va subito detto – questa *policy* non rappresenta davvero una novità, né dal punto di vista del contenuto, né della metodologia implementativa e valutativa proposta. Insomma la sensazione, nonostante l'importanza della misura, è che le istituzioni comunitarie non siano riuscite ad individuare nulla di veramente innovativo; già nel 1999 si invitavano, per l'appunto, i partner comunitari a: «Offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale» (*cfr. Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999*); nel tempo – come rilevano gli stessi Considerando della Raccomandazione che si commenta – è stata solo ridotta, dal 2005, la tempistica di erogazione: da sei a quattro mesi, come quella ora richiesta dal Sistema di garanzia. Se la sostanza è la stessa, anche il meccanismo di *management by objectives* (MBO) che accompagna la Almp prescelta (l'offerta di un *new start* entro un termine massimo di erogazione) certo non rappresenta una novità; seppure la presenza di un indicatore misurabile conferisce alla policy il carattere di *criterio di convergenza* in materia occupazionale, come suggeriva il Professor Marco Biagi con riguardo alle linee Guida contenute nel vecchio pilastro della occupabilità della prima stagione della Seo, nel complesso, resta in bocca, per così dire, il sapore di qualcosa già assaporato. D'altro canto, il nostro ordinamento non necessita di alcun adeguamento alla nuova misura, perché, questa *soft law* comunitaria è stata cristallizzata in un atto di *hard law* interno già nel 2002 (*cfr. l'art.3, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 181/2000, come modificato sul punto dal d.lgs. n. 297/2002*).

Se proprio un elemento innovativo vuole essere colto con riguardo al contenuto della *policy*, merita di essere segnalato che la Garanzia dovrà consistere, tra l'altro, in un'offerta *qualitativamente valida di lavoro*, ovvero in *programmi di formazione di qualità* (considerando 5). Il riferimento alla nozione di qualità richiama, infatti, concetti che hanno ricevuto una consistente elaborazione in sede

scientifico e da parte delle istituzioni internazionali (cfr. *Per approfondimenti si rinvia a http://www.isfol.it/temi/Lavoro_professioni/mercato-del-lavoro/indagine-sulla-qualita-del-lavoro-in-italia*).

Peraltro, vista l'attuale condizione asfittica del mercato del lavoro europeo, è lecito interrogarsi sulla capacità della domanda di lavoro di offrire occupazioni di qualità e, d'altro canto, è discutibile che l'attuale nozione italiana di congrua offerta di lavoro, consegnataci dalla cd. Riforma Fornero, e ispirata ai principi del *work first*, possa veramente considerarsi *qualitativamente valida*. In estrema sintesi, detta offerta, infatti, può essere – dopo il più recente intervento legislativo – sganciata dai parametri di professionalità, produttiva di un reddito al di sotto del limite della *no tax area* ed è sufficiente che sia di durata superiore a sei mesi.

Stando così le cose, ci sembra che la vera novità, rispetto al passato, si ricavi proprio dalle indicazioni della Raccomandazione 2013/C 120/01, esplicite e di maggior dettaglio, concernenti l'apparato organizzativo che dovrebbe essere chiamato a programmare e gestire il Sistema di garanzia. Va subito detto che tali indicazioni paiono largamente ispirate ad un recente documento della Commissione, dal titolo: *Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020*. Documento finale sulla strategia SPO 2020, preparato nell'ambito della iniziativa della stessa Commissione *Dialogo tra servizi pubblici per l'impiego*.

Diversi punti della Raccomandazione possono essere richiamati in proposito.

Subito si individua nella registrazione presso un servizio occupazionale il «punto di partenza per il rilascio della garanzia» e poi, nel complesso, gli stessi servizi per l'occupazione sono sempre i soggetti promotori delle strategie di *partnership* con altri soggetti che devono essere coinvolti nella gestione della misura: i fornitori di orientamento professionale, istituti d'insegnamento e di formazione, per garantire il pieno accesso alle informazioni relative ai servizi e al sostegno in favore dei giovani; i datori di lavoro, per favorire l'incremento delle opportunità di occupazione, apprendistato e tirocinio; i servizi per l'impiego privati, istituti d'istruzione e di formazione, servizi di orientamento professionale, per facilitare il passaggio dalla disoccupazione, dall'inattività o dagli studi al mondo del lavoro. I servizi per l'impiego, infatti, secondo una delle cd. *iniziative faro* a seguito della adozione della c.d. Strategia Europa 2020, devono trasformarsi in *agenzie di transizione*, favorendo ed sostenendo tutti i cittadini, non solo i disoccupati, nel corso delle varie transizioni che essi devono affrontare durante la carriera lavorativa; proprio per svolgere efficacemente tale ruolo, i servizi per l'impiego sono allora chiamati a ricercare e coordinare, attraverso apposite iniziative cooperative, tutte le competenze e le funzioni dei diversi attori presenti nel mercato del lavoro (cfr. *COM (2010) 682, Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*). Le stesse indicazioni si ricavano dal già citato documento *Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020*, largamente ispirato al nuovo paradigma dei mercati del lavoro transizionali (*Transitional labour markets, Tlm*). Assai sintetizzando, tale approccio poggia su di una rappresentazione dinamica del mercato del lavoro, il quale pertanto non è considerato come statico processo di aggiustamento tra domanda ed offerta, ma frutto delle transizioni nella carriera lavorativa (a quella più tradizionale occupazione-disoccupazione, se ne affiancano altre verso detto mercato, al suo interno ed esterno e viceversa: dalla scuola al lavoro, dall'orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall'ordinamento, ecc.).

Ulteriori istruzioni operative, rivolte ai servizi occupazionali, nonché agli «altri partner che sostengono i giovani», incidono direttamente sulle modalità di gestione del Sistema di garanzia, peraltro secondo un approccio da lungo tempo suggerito dalle istituzioni comunitarie: *orientamento personalizzato, progettazione individuale dell'azione, sostegno individuale su misura* basati fin dall'inizio sul principio dell'obbligo reciproco e su un continuo *follow-up* (per un approfondimento del concetto si rinvia a *M. Marocco, Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio, Working paper Adapt, 17 ottobre 2008, n. 64.*), dovranno caratterizzare la gestione concreta della Garanzia, secondo il modello della presa in carica dell'utente.

Un'ulteriore forte indicazione organizzativa concerne la semplificazione dell'apparato gestionale del Sistema: l'invito è a favore della identificazione di un'unica autorità pubblica incaricata di «istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori». Peraltro, la Raccomandazione, consapevole della complessità dell'assetto istituzionale presente in alcuni paesi, invita comunque a mantenere al minimo il numero delle autorità pubbliche competenti e ad determinare tra di esse «un unico punto di contatto incaricato di comunicare alla Commissione l'esecuzione della garanzia per i giovani». La semplificazione istituzionale non è solo finalizzata a consentire la valutazione della implementazione della misura, ma anche costituisce – secondo la Raccomandazione – uno snodo fondamentale per garantire un'efficace comunicazione con gli utenti della Garanzia ed, infatti, a tal fine si propone l'identificazione di: punti focali comuni, ovvero un'organizzazione che garantisca il coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani.

Il ruolo dei servizi per l'impiego, insomma ne esce ulteriormente rafforzato, stante soprattutto l'approccio di Tlm, il quale, di fatto, amplia utenti e funzioni dei servizi per l'impiego, collocando questi ultimi al centro di una strategia di partnership a tutto campo. È del tutto evidente che la gestione della Garanzia sottopone – nuovamente e con maggior forza – la rete italiana dei servizi per l'impiego ad una sfida. Sfida ancora più onerosa, proprio a causa dello stallo legislativo attorno alla soppressione/riorganizzazione delle Province ed amplificata dalla scadenza della delega in materia di riforma dei servizi per l'impiego, contenuta nella l. n. 92/2012, la quale doveva fungere da grimaldello per risolvere detto stallo.

Le criticità del passato hanno già suscitato, sino a giungere agli echi della stampa nazionale, proposte finalizzate ad escludere i Centri per l'impiego italiani dalla gestione della Garanzia, per affidarla agli operatori privati, *ovviamente sotto un rigido controllo pubblico*. Gli argomenti a sostegno di questa ipotesi, e vale a dire la scarsa capacità di intermediazione dei Centri per l'impiego, non paiono veramente cogliere la sfida che la gestione della Garanzia comporta; come abbiamo cercato di motivare sopra, dalla Raccomandazione si ricava che le funzioni di intermediazione rappresentano veramente una minima parte delle azioni richieste alle nuove agenzie di transizione e le problematiche legate alla mancata implementazione, nel passato e nel futuro, delle Almp non ci sembra possano essere, semplicisticamente, risolte promuovendo sistemi di quasi mercato, mediante cioè affidamenti ad operatori privati di tutte, o parte, delle funzioni degli operatori pubblici. I quasi mercati per rispondere veramente alle motivazioni che ne giustificano l'introduzione (l'innalzamento della qualità del servizio pubblico) e non risolversi in mere esternalizzazioni a tappeto, con il rischio di alti tassi di corruzione, richiedono, comunque, efficienti operatori pubblici. Questi, dotati di personale e competenze adeguate, devono infatti essere in grado di vigilare e controllare il comportamento e le *performance* degli stessi operatori privati, che agiscono nell'ambito del servizio pubblico (si pensi in particolare ai rischi tipici di questi sistemi e vale a dire il *creaming* dei disoccupati più facili da ricollocare).

Il divario rispetto alla implementazione delle Almp di derivazione comunitaria, passate e future, ci sembra derivare proprio dall'affidamento, quasi esclusivo, di queste misure al sostegno finanziario tramite il Fondo Sociale Europeo (Fse). Nel contesto di uno scarso e declinante impegno nazionale, il contributo finanziario comunitario, pur avendo il pregio di puntellare le Almp nazionali, d'altro canto, le condiziona negativamente dal punto di vista della programmazione: sembra infatti conferirgli l'aspetto di una sperimentazione permanente, a causa del respiro necessariamente limitato nel tempo del finanziamento (un sessennio), nonché delle modalità ordinarie di utilizzo dei fondi strutturali (affidamenti in genere di breve durata, promossi mediante l'indizione di procedure di evidenza pubblica).

Visto l'impegno futuro legato alla messa in opera – anche – della Garanzia per i giovani, veramente sembra arrivato il momento per l'assunzione di una maggiore responsabilizzazione, anche

finanziaria, dello Stato italiano, per far uscire la rete dei servizi per l'impiego italiana da una precarietà finanziaria e istituzionale, oramai difficile da sostenere.

Manuel Marocco
Ricercatore Isfol